Comisión de Industria, Energía y Minería
Carpeta Nº 2342 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1820 de 2013

SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Normas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 19 de setiembre de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Carlos Varela Nestier.

MIEMBROS: Señores Representantes Felipe Carballo, Belmonte De Souza y Martín Lema Perreta.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

ASISTE: Señores Representantes Felipe Michelini.

INVITADOS: Doctor Daniel Ochs Olazábal. (ver exposición)

Por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, licenciada Mariana González Guyer y doctora Ariela Peralta, Directoras. (ver exposición)

SEÑOR PRESIDENTE (Varela Nestier).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Industria, Energía y Minería tiene el gusto de recibir al doctor Daniel Ochs Olazábal, a quien hemos invitado a participar en el debate que estamos llevando adelante con relación al proyecto de ley relativo a los servicios de comunicación audiovisual.

Estamos muy agradecidos de que haya aceptado nuestra invitación, a los efectos de colaborar con el trabajo que estamos realizando.

SEÑOR OCHS OLAZÁBAL.- El agradecido soy yo; lo digo sin ningún tipo de protocolo; con toda sinceridad. Para mí es un honor que una Comisión parlamentaria haya considerado útil mi aporte sobre un tema tan importante.

He tenido acceso a la versión taquigráfica de la participación de mis colegas y eso me da, por un lado, una ventaja, porque entiendo cuál es la lógica que plantean algunos de mis colegas pero, por otro, creo que los

señores Diputados deben sentir cierto hartazgo de escuchar tanta argumentación e invocación a norma jurídica, de manera que trataré de hacer una especie de resumen de un trabajo que me comprometí con la señora Secretaria de la Comisión a enviarlo el próximo fin de semana, en el que consten las citas bibliográficas y una presentación más prolija de lo que traje como ayuda memoria.

Me parece importante empezar resaltando la importancia capital que tiene este tema que están discutiendo los señores Diputados: es un tema que hace al ADN del sistema democrático. Los padres del constitucionalismo liberal lo consideraron un tema excluyente.

Por motivos laborales, la semana pasada estuve en Buenos Aires. Allí, en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se está discutiendo, en un juicio, la regularidad constitucional de la llamada ley de medios de Argentina.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una decisión que, a mi juicio, es ejemplar, dictó dos resoluciones de trámite en cuanto a ese pleito. En primer lugar, habilitó a que, en un régimen de audiencias públicas, todos aquellos que pudieran impugnar, refutar o apoyar la ley impugnada, tuvieran participación amplia en ese debate. Creo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación está transitando una línea que procura lograr legitimidad en sus sentencias, es decir, que el asunto se resuelva por parte de Jueces, técnicos, independientes e imparciales en Derecho, pero que sean oídas todas las voces que corresponda, a los efectos de enriquecer el debate judicial.

En segundo término, la Corte Suprema de Justicia de la Nación habilitó, por medio de un canal de televisión y on line -por internet-, la publicidad del debate, entendiendo que el asunto es tan capital que no puede quedar reducido a las cuatro paredes de la Sala de Acuerdos del cuarto piso del edificio de la calle Talcahuano, en el Palacio de Justicia de la Nación, y que tiene que habilitarse, de la manera más amplia y generosa, lo que los españoles llaman el control popular de lo que se está discutiendo, en tanto atañe a toda la comunidad.

En primer lugar, voy a plantear una cuestión que tiene que ver con lo que han argumentado algunos autores americanos, que han hablado de que en la edad moderna, el ágora -el lugar en el que los griegos discutían en las ciudades en donde se forjó la democracia directa- en el que se da la gran discusión en torno a los temas colectivos, tiene lugar primordialmente en la televisión y, en menor medida, en la radio. Esta es una averiguación que ni siquiera tiene su origen en la ciencia jurídica, sino que viene de las ciencias sociales; no lo discute absolutamente nadie, sin perjuicio de que internet viene en irrupción creciente, como un nuevo jugador en este tema de la comunicación.

Si se radica esa ágora en la utilización técnica del empleo de ondas que pertenecen a la comunidad internacional y que esta ha entregado a los Estados nacionales para su administración -en tanto se entiende que los Estados son los que gerencian el interés general o el bien común-, parece muy fácil de ahí derivar en la conclusión de que los Estados nacionales tienen un poder pero, además, tienen un deber de colocar e implementar un sistema de comunicación al servicio del debate público. El Estado tiene que estar vigilante de que el canal de comunicación pública no se angoste mediante la desaparición o la subrepresentación de determinadas opiniones o representaciones o pareceres.

Para cerrar esta introducción, simplemente quiero señalar la importancia del asunto, por lo que lamento que, a esta altura, sea escasa la difusión que ha tenido, inclusive, en los medios masivos de comunicación: es casi un asunto invisible en la opinión pública, en los informativos, en los programas periodísticos, etcétera.

En segundo término, otra premisa doctrinal sobre la que asiento algunas de mis posiciones en torno a este tema tiene que ver con la comunicación íntima existente entre la democracia y la Constitución. Es obvio: la Constitución democrática es un pacto ético de convivencia política que se caracteriza por acordar a la opinión pública mayoritaria las competencias políticas más trascendentes.

En la Constitución uruguaya esto es muy fácil de explicar. El cuerpo electoral, como órgano de la Nación soberana, tiene derecho a intervenir en la elección directa de autoridades; tiene derecho a participar en institutos de Gobierno directo -iniciativa legislativa, recurso de referéndum contra actos legislativos- y, fundamentalmente -una nota que es bastante peculiar en el sistema constitucional uruguayo, que no se da en el constitucionalismo comparado-, el tema de la reforma constitucional en el sistema constitucional uruguayo, de acuerdo al artículo 331, que establece que no se puede modificar un punto ni una coma de la

Constitución de la República sin que intervenga directamente el cuerpo electoral, es decir que hay una cierta desconfianza que bloquea definitivamente la participación de cualquier representante o fiduciario de la opinión pública.

Entonces, esa actuación pública, esas competencias públicas que el constituyente asigna al pueblo, al cuerpo electoral, determinan que deba existir el abastecimiento de un insumo básico para cada una de las personas que intervienen en esas competencias; me refiero a que esas personas deban estar adecuadamente formadas e informadas. Hay un autor argentino que habla que hay un derecho derivado del sistema democrático, y es el derecho de que cada hombre forme su propio juicio. No quiero ingresar en una cita tediosa del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica porque ustedes lo habrán visto reiteradamente.

En tercer lugar, hay una convicción arraigada en todo el constitucionalismo moderno que tiene que ver con la cuestión del poder y la necesidad de jurisdizarlo. Desde un concepto amplio, poder es la capacidad de determinar la conducta de otra u otras personas. Entonces, el poder siempre supone que hay un poder formal u oficial, que es el que ejercen los poderes públicos, las autoridades públicas pero, al lado, hay otro poder llamado informal -los politólogos le llaman grupos de presión o de "lobby"- con capacidad de gravitar o de incidir sobre los poderes públicos oficiales.

Con respecto al constitucionalismo tradicional -estudié hace treinta años Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho-, a nosotros nos enseñaban a estudiar el poder oficial; estudiábamos la trilogía de poderes clásicos de Montesquieu y nada más. Creíamos que con eso teníamos estudiado el fenómeno del poder. El neoconstitucionalismo –sobre todo a influjo de la doctrina del Tribunal Constitucional alemán- advirtió que eso, en el fin político de procurar un control, una juridización del poder, constituía una manera francamente insuficiente de abordar el tema.

Entonces, empezaron a advertir que había que tender redes regulatorias de juridización de factores de poder informal u oficioso como, por ejemplo, los sindicatos, las corporaciones empresariales, las iglesias y los medios de comunicación. No hay tratado. Por ejemplo, el mejor tratado de Derecho Constitucional alemán, del ex Presidente de la Corte, Ernst Benda, tiene un capítulo muy importante dedicado a los medios de comunicación y a la necesidad de que el derecho estatal penetre en esa regulación, de manera que no quede sometido a una especie de islote en el que la juridicidad no puede ingresar.

Sabemos que el poder sin balance, sin regulación jurídica, entraña indefectiblemente un riesgo de restricción a las libertades, porque poder y libertad son fenómenos sociales contradictorios que tienden a anularse recíprocamente. De manera que a mayor poder, menor libertad, y viceversa. Sabemos que el hombre con poder tiene una propensión refleja a incrementarlo, a abusar y a perpetuarlo. El hombre con poder genera la llamada teoría del estigma del déspota y lleva a aquella conclusión famosa de un tratadista alemán, Karl Levenstein, quien dijo que el poder es verdaderamente demoníaco. De ahí la necesidad que tiene el Derecho Constitucional -advirtiendo la constatación empírica e histórica de esta cuestión- de detectar cuándo hay poder y de activar mecanismos de control inmediatamente que tiendan no a sojuzgar a nadie, pero sí a establecer diques de contención que rodeen el espacio de libertad y que eviten que el poder ocupe ese perímetro de la libertad.

El cuarto punto que quería aclarar, es que estoy absolutamente convencido de que no se puede aceptar la tesis de la autorregulación. Descreo abiertamente de la autorregulación. La evidencia empírica demuestra -insisto- que el poder tiende a incrementarse, a hipertrofiarse como los tumores y no a autocontenerse.

Aquí podría esgrimir un argumento de autoridad diciendo que los países con democracia más sana, saludable y respetable en el mundo entero han podido regular esta cuestión. Sin embargo, se me podría decir que ese es un argumento de autoridad que prueba demasiado. Entonces, voy al por qué.

De alguna manera, apostar a la autorregulación supone una posición absolutamente ingenua; hay un autor español que le llama monumentalmente ingenua. Pensar que el poderoso anunciante que sostiene económicamente a un medio va a tolerar pacíficamente que ese medio le dirija una crítica despiadada y que no haga nada como respuesta, es una ingenuidad, es desconocer cómo actúa el ser humano en esa posición de poder. Si tomamos el caso de la empresa mediática, pensar que el dueño va a mantenerse callado frente a la actuación, a lo que escriba o a lo que diga un periodista en algo que le puede llegar a molestar o irritar enormemente a él, y que el dueño del medio no adopte medidas, es otra ingenuidad extraordinaria.

De manera que en los países modélicos -países escandinavos y Canadá-, el estatuto se preocupa de individualizar quiénes son los jugadores en el terreno de la comunicación pública y cuáles son los abusos que se pueden cometer, estableciendo mecanismos adecuados de contención.

La tesis de que cuando el Estado expide una regulación o reglamenta determinada actividad y puede incurrir en un exceso que, eventualmente, pueda derivar en una restricción o conculcación a un derecho de libertad, además de ser cierta, es un dato que no puede ser admitido. A partir de ese eventual error que puede cometer el Estado cuando regula, no puede postularse su inacción y el retiro del terreno de la comunicación pública.

Esta mañana, leí la participación del doctor Cajarville, y él hablaba acerca de la discutibilidad que hay inclusive en la medicina; se refería a un diferendo entre un médico y un cirujano. Yo pensaba: la cirugía es exactamente el caso de la regulación. Alguien también puede decir que si un cirujano o un anestesista se equivocan, eventualmente, pueden causar la muerte o un daño muy grave a un paciente; sin embargo, ese no es un argumento suficiente desde el punto de vista de la lógica para sostener que debe suprimirse la cirugía. ¿Por qué? Porque todos sabemos que la cirugía, cuando está bien realizada, contribuye enormemente a sanar al paciente; esto es lo mismo.

Se puede decir que es peligroso que el Estado intervenga en esta materia; naturalmente, ¿quién puede dudarlo? Evidentemente, un exceso podría generar un daño irreparable en el sistema de la libertad de expresión; es una zona absolutamente delicada. Si seguimos con el ejemplo médico, es cirugía mayor en el sistema democrático, y por eso hay que hacerlo con las mayores garantías posibles, tratando de evitar que exista ese riesgo y que derive en una mutilación de derechos.

En quinto lugar, cualquier reforma de esta naturaleza debe observar dos quid. El primero es el de la debida individualización del por qué político de la reforma. Toda reforma tiene un motor, una energía que la impulsa. En el caso de Uruguay, en el terreno de la comunicación pública, a mi juicio, es imposible empezar a analizar este tema con un punto de partida como el que algunos de mis estimados colegas han planteado; acá tengo una diferencia radical con varios de los colegas que han opinado.

Se ha presentado el modelo de medios de comunicación pública como algo que ha funcionado adecuadamente en el Uruguay. Yo pienso al revés. Parto de la base de que en el sistema uruguayo tenemos detectados claramente dos males que comprometen la calidad del debate público y que, por consecuencia, debilitan el sistema democrático: en primer lugar, la cuestión de la concentración de los medios de comunicación en pocas manos y, en segundo término, en un régimen de absoluta desprotección de los medios y los periodistas respecto de eventuales represalias que comprometan su efectiva independencia y compromiso con el público. El gran perdedor de esta zona liberada en materia de normativa tutelar fue el público porque ha sido privado de tener enfrente a medios efectivamente comprometidos con la información y la formación adecuadas, y periodistas enfilados en esa tarea.

El segundo quid que deseo poner de manifiesto refiere a lo siguiente. El profesor Cassinelli Muñoz tenía una manera especial de encarar las clases de Derecho Constitucional. Él se preguntaba: ¿esta norma verdaderamente innova? Si esta norma no existiera, ¿cambiaría la situación? Nuestra Constitución, en un Estado democrático, es un código de valores, con un contenido muy rico y que no se agota en 332 artículos porque tienen mucho más contenido; eso debe hurgarse en sus silencios y sus simplicitudes. Entonces, tendría que preguntarme si todo lo bueno que tiene este proyecto de ley, desde mi punto de vista no configura lo que en Derecho llamamos "ius novum" o derecho innovativo. No viene a cambiar una situación jurídica anterior sino a recepcionar adecuadamente mensajes políticos, constitucionales, y a desarrollar ideales políticos que están en la Constitución. Fundamentalmente, me refiero al principio de igualdad y al que exige la deliberación robusta y amplia a nivel social como presupuesto o prerrequisito del sistema democrático.

Aquí se ha hablado de que este proyecto de ley, si se convirtiese en ley, podría exponer al Estado a responsabilidad civil, aun cuando se sostuviese que la norma es constitucionalmente regular. Inclusive, se invocó el antecedente de la Ley Orgánica de Ancap, que en 1931 instituyó el monopolio. Desde mi punto de vista, esa argumentación parte de la base de comparar la situación que existía en materia de refinación de combustible y de petróleo antes de 1931 con el panorama que existe hoy en materia de medios. Yo veo que el sistema de medios de comunicación -instalado con las características actuales- supone una violación abierta a varios principios de derecho internacional de los derechos humanos y a varios principios de raigambre constitucional. Considero que este proyecto -tengo diferencias porque hay elementos que suponen inconstitucionalidades-, en lo sustancial, en lo que tiene que ver con la búsqueda de la pluralidad del debate

público y la desarticulación de la concentración de medios, constituye un avenimiento a la legalidad objetiva. Es decir, viene a corregirse una situación que desde todo punto de vista está reñida con la valoración y el sistema constitucional e internacional. Podría citar múltiples fallos en el ámbito supranacional, posiciones muy claras de distintos órganos de resguardo de derechos humanos del sistema regional de la OEA que han sostenido, inequívocamente, que la concentración de medios, que los monopolios -tanto estatales como privados- y oligopolios conspiran -como dice el proyecto de ley- contra el sistema democrático y configuran situaciones que el Estado debe desalentar permanentemente.

En sexto término, quiero referirme a la cuestión de si el Estado debe intervenir o no. En este caso, hay una discusión muy antigua en los Estados Unidos de América entre dos doctrinas, que se han dado en llamar los liberales y los deliberativos. Los deliberativos -encabezados por el hombre quizás más influyente en materia de libertad de expresión, Owen Fiss, actual profesor de la Universidad de Yale- sostienen que el Estado debe ordenar el debate como debe hacerlo el Presidente de una Comisión parlamentaria o el profesor en una clase. A propósito, en el libro "La ironía de la libertad de expresión", el profesor Fiss se plantea qué ocurriría si en una Cámara parlamentaria o en una clase, un legislador o un alumno empezaran a hablar y a acaparar el uso de la palabra y no dejaran que los demás interviniesen, si los demás intentaran hablar más alto y el legislador o el alumno empezara a gritar hasta que, en determinado momento, saca un megáfono y tapa a los demás. Colocado en ese trance el Presidente de la Cámara o el profesor, si quiere apostar verdaderamente a enriquecer el debate colectivo, debería callar al gritón, y esa es la ironía. Esto puede pasar en la reunión de un consorcio de apartamentos o en una asamblea de accionistas de una sociedad anónima o cooperativa. ¿Qué ocurre? Que, eventualmente, en nombre del enriquecimiento del debate colectivo, quien lo dirija debe poner un bozal al que está exagerando o sobrerrepresentando su opinión e impidiendo que los demás hablen.

Digo esto para explicar por qué urge adoptar medidas de desmantelamiento de sistemas de concentración; no es una cuestión que para el Estado pueda ser intrascendente o neutra. Insisto: el Estado está en una situación de poder deber o de deber y poder en el sentido de que debe actuar e intervenir perentoriamente.

Voy a poner un ejemplo.

Hace unos días, leí la intervención del colega y amigo profesor Martín Risso. En un momento, él habla de las cadenas de radio y televisión, y dice que deberían ser breves, de algo así como quince minutos. Además, pone el caso de que podría ser una exageración que hubiese una cadena larga y que se estuviese hablando por dos o tres horas. Inclusive, puso el caso de que el señor Presidente Maduro habría desafiado a Capriles; eso lo leí hace días y no lo tengo muy claro. Se hablaba de si era posible que constitucionalmente se estableciese una cadena de dos o tres horas. Al respecto, el Profesor Risso decía que no, porque había compromisos comerciales y publicidades por los que el permisario del canal y los anunciantes tenían derecho a ser contemplados. Esa es una manera de ver las cosas que no focaliza la cuestión en el debate público ni en la riqueza que este debe tener. Cuando leía eso -yo me coloco en las antípodas de esa afirmación- pensaba que la cadena sea larga no es en sí mismo un problema; por el contrario, desde mi punto de vista sería algo bueno porque una ciudadanía hiperinformada e hiperpolitizada es sinónimo de democracia sana. Lo que en todo caso deberíamos regular, preocupados por la pluralidad, es que la cadena deje de ser una suerte de propiedad o coto de caza de la Presidencia. Cuando se escucha que se va a requerir al Presidente -y esto viene del año 1985, no estoy hablando de ningún lema en particular, esta objeción les toca a los tres- se ha considerado que la cadena es un arbitrio presidencial y, normalmente, los puntos de vista o los pareceres opuestos a la política presidencial no han tenido posibilidades de acceder a la cadena.

De manera que en esta suerte de estatuto que ustedes están estudiando sería útil para el enriquecimiento del debate público establecer que la cadena no es eso sino una herramienta para enriquecer el debate permitiendo que queden reflejadas todas las ideas y pareceres.

Voy a poner un ejemplo sobre cómo ve Owen Fiss el debate público. A veces pregunto en clase: ¿El Presidente de la República está obligado a dar una conferencia de prensa y permitir que estén presentes todos los medios y todos los periodistas? Normalmente los estudiantes me contestan que no, imbuidos por una realidad a la que estamos acostumbrados no solo en Uruguay sino en toda América Latina: los Presidentes dan notas a los medios y a los periodistas que desean. Esto ha pasado al menos desde que yo tengo uso de razón política. Owen Fiss dice: "No dar conferencias de prensa es una forma de censura". Cuando se le pregunta: "¿Cómo afecta a la libertad de expresión que los gobernantes no den conferencias de prensa o que sólo hablen con periodistas que consideran confiables?", responde: "La afecta de manera muy directa, porque

los Presidentes tienen la responsabilidad de informar a la opinión pública acerca de sus políticas y de responder preguntas. Entonces, cuando faltan las conferencias de prensa lo que hacen es ejercer una forma de censura. Cuando no se da ningún tipo de conferencia de prensa, el problema es que se está negando a la opinión pública la información necesaria para evaluar las políticas del gobierno. Por otro lado," -y aquí viene, tal vez, lo más preocupante e inquietante- "cuando se dan reportajes a periodistas en los que el poder confía, la distorsión es doble, porque, por un lado, la información llega a través de estos periodistas poco objetivos y, por otro, se les da a estos medios amigos una posición indebidamente privilegiada en el debate público", en detrimento de los otros medios, que serían los díscolos o los que están mal vistos por el Presidente.

Quiero que vean cuál es la postura de un hombre que está constantemente preocupado cuando se pronuncia sobre esta cuestión en que llegue el producto final y todas las ideas al consumidor, a cada uno de los ciudadanos. La angustia y la preocupación que permanentemente instala Owen Fiss en su análisis es que de alguna manera nos llega un caño, una especie de tubo donde en vez de circular el torrente fluido de todas las ideas y opiniones que hay en el mercado, nos llegan solamente algunas. Eso es lo inquietante en la óptica de Fiss y es lo que me parece compartible.

Esta es la tesis de los deliberativos que, en definitiva, dicen que si el Estado no se preocupa de corregir esta situación, no lo va a hacer nadie. La postura de los liberales consiste en que el Estado se retire del campo de la comunicación de las ideas. Ellos levantan una bandera muy fuerte y muy efectista: la de que históricamente el Estado no ha sido un amigo de la libertad de expresión sino un agente conculcador sistemático de la libertad de expresión. Entonces, están como curados de espanto. No lo quieren ver porque, cuando ha intervenido, ha hecho mal las cosas.

¿Qué contestan Harry Calvin y Owen Fiss a este razonamiento? Que esto se planteaba cuando la libertad de expresión y la tutela de la misma se dirigía al llamado orador de la esquina a principios del Siglo XX, al hombre que despotricaba y distribuía panfletos de corte anarquista en Estados Unidos y era perseguido. Los liberales se preocupaban de poner límite al Estado que, normalmente, era identificado como un agente que avanzaba y silenciaba ese discurso molesto para el poder. ¿Qué denuncian los deliberativos? Que ahora no hay más orador de la esquina despotricando contra el Gobierno y distribuyendo panfletos mimeografiados. Hoy lo que hay son empresas poderosísimas capaces de manejar tergiversadamente la comunicación pública, de empobrecer el debate y, por ende, de debilitar el sistema democrático.

Los deliberativos no son para nada ingenuos. Cuando llaman al Estado y exigen su intervención, no ignoran el riesgo que entraña su actuación. Asumen que es riesgoso su concurso y sienten que siendo inevitable esa injerencia para revertir determinadas patologías que comprometen la calidad del debate público, se debe rodear de especialísimas garantías a esa intervención.

Respecto a las sanciones en este proyecto de ley, ya he dicho que -incluso tengo un artículo escrito-, las graves y gravísimas deberían ser potestad del Poder Judicial. No me parece constitucionalmente legítimo ni mucho menos conveniente que se apliquen por acto administrativo del Poder Ejecutivo porque desde el constitucionalismo tenemos asumido que de los tres Poderes, el Ejecutivo -no hablo de ninguno en especial- es el más propenso a los desbordes y es el que hay que mantener con mayor nivel de rigidez de contención. De manera que incrementar sus competencias y darle un poder tan extraordinario como para decretar la caducidad de una licencia o permiso o aplicar una multa de 50.000 UR por acto administrativo, parece un despropósito. Entre otras cosas, supone habilitar a que por acto administrativo se viole el artículo 12 de la Constitución, que establece que las penas son competencia excluyente del Poder Judicial.

¿Estado amigo o Estado enemigo? Esta es una de las grandes preguntas que se plantea la academia norteamericana sobre la libertad de expresión. Hay dos fallos históricos de una misma corte, la denominada Warren, en 1964 y en 1969. El primero es el fallo Sullivan versus New York Times, que creó la doctrina de la real malicia. En definitiva, detuvo al Estado y lo consideró enemigo cuando se pretendió ir contra un medio porque había publicado una solicitada que no le agradaba al comisionado Sullivan. El Jefe Sullivan había sido acusado en esa solicitada de haber apaleado brutalmente en una manifestación a los seguidores del doctor Martin Luther King.

El segundo caso para muchos es el fallo más importante en materia de libertad de expresión de toda la historia: el fallo Red Lion versus FCC, la Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos. La FCC tuvo la extraordinaria idea, inspirada en un espíritu plural de enriquecimiento del debate público, de decir que los canales de radio y de televisión tienen el deber de exhibir, cuando un asunto admite más de un

punto de vista, todas las opiniones, en un esquema de pluralidad y de igualdad de tiempo de antena. Fíjense el compromiso con la pluralidad que tenía esta medida. Los dueños de Red Lion, una radio del Estado de California, acudieron a la Corte planteando que el Estado no podía fijar qué se tenía que publicar y qué no, que no hay obligación de dar todas las versiones de un mismo asunto y que se puede informar de acuerdo a la postura asumida. El fallo que es extraordinario apoyó la doctrina de la equidad, la "Fairness Doctrine", que habilita al Estado a obligar a los licenciatarios a presentar los temas con un pluralismo absoluto. La Corte dijo que nada en la Constitución le impide al Gobierno exigir al licenciatario que comparta su frecuencia con otros comportándose como un representante fiduciario con la obligación de presentar aquellos puntos de vista y aquellas voces que resultan representativas de la comunidad y que de otra manera y por necesidad serían desplazadas de las ondas de comunicación. Y acá viene la oración que, a mi juicio, es clave. La Corte le dice: "La Constitución toma el derecho de los espectadores y oyentes y no el de los teleemisores como derecho principal". Lo que la Corte expresa es que ha hecho una ponderación y de ella resulta que, en un tema -supongamos que se esté hablando de la minería abierta-, que se estén exponiendo en un mismo tiempo real de antena, pesa mucho más el derecho que tienen los oyentes de tener los dos puntos de vista, que el derecho que puede tener el propietario de la empresa comercial mediática de decir "yo informo como me parece". La Corte establece que el derecho principal es el de los espectadores y oyentes a escuchar todo, por eso de que la democracia exige ciudadanía formada e informada.

En último lugar, en esto que he llamado presupuestos preliminares, debe tenerse en cuenta la relativización que se debe hacer en materia de la importancia que tiene la ley. En el caso de Red Lion, la Corte termina diciendo que tanto o más importante que una ley o un marco, es cómo se va a aplicar, quién la va a aplicar y con qué criterios. Fíjense que, de alguna manera, la Corte avala la doctrina de la equidad, pero dice que si la experiencia en la administración de esta regulación indicara, de futuro, que ella tiene como efecto neto reducir más que aumentar el volumen y calidad de la cobertura, entonces, habrá tiempo suficiente para considerar sus implicaciones constitucionales. En 1969, la Corte Americana dijo: "Considero que la ley está bien, pero me parece que en los hechos, en la práctica, cuando se baje a tierra, puede conducir a un resultado que no sea el buscado de enriquecer el debate. Quizás los hechos lleven a que, por ejemplo, la Comisión Federal de Comunicaciones esté manejada por gente que no tenga las luces, la prudencia y la sabiduría suficiente y pueda darse el caso de que esto termine en un empobrecimiento del debate. Ahí tendremos que hacer una revisión". Cuando uno analiza un proyecto de ley, piensa que todo se termina cuando este se sanciona, pero luego va a venir un campo de aplicación. Ustedes vieron que hay una cantidad de definiciones con cierto grado de abstracción -son definiciones abiertas- y el resultado va a depender de las luces del operador que les dé andamiento, que lleven a los casos singulares la aplicación de este estatuto.

De manera que, tal vez, el gran partido -futbolísticamente habando- no se juega tanto en el virtuosismo que se tenga al redactar la ley sino en la sabiduría que posean quienes deban aplicarla a los casos singulares, subsumiéndolos en estas normas generales.

La segunda parte de mi exposición tiene que ver con cuál sería la regulación ideal, el desiderátum de la regulación.

Como dije al inicio, a mi juicio, una buena regulación es la que neutraliza toda conducta que apunta a restringir el diámetro, el ancho del canal de comunicación pública, porque un canal bien amplio equivale a un sistema democrático robusto. Para eso, el Estado debe, en primer lugar, impedir que las políticas de concesión de licencias o permisos para operar estaciones de radio y televisión se adopten según criterios que no propugnen el más amplio pluralismo comunicacional; es el caso del sistema de la clientela, el amiguismo, la entrega con procedimientos poco transparentes en la adjudicación de ondas.

En segundo término, en una regulación, el Estado, debería poner coto al poder económico de los anunciantes, por ejemplo, evitando, mediante la adopción de sanciones punitivas gravísimas, el fenómeno del condicionamiento del contenido comunicacional de la opinión editorial e informativa del medio y hasta lo que tiene que ver con estabilidad del empleo de los periodistas.

En tercer lugar, debería impedir la regulación que, cuando los entes públicos contratan pautas de publicidad, se intervenga en el mercado comunicacional, distorsionándolo, implementando ayudas a los medios adictos, castigos a los medios díscolos y, eventualmente, mensajes de alineamiento a los medios neutrales o dudosos.

En cuarto término, debería impedir que el Estado, en el período electoral, contrate pautas publicitarias que simulan informar, pero que en realidad son una actividad de autobombo a favor del accionar del Gobierno, lo

que afecta la pureza del acto electoral, al violentarse el principio de igualdad de oportunidades, en detrimento de los partidos de la oposición. Este es un tema que ha sido ampliamente discutido en Italia, en Alemania -en donde se dictó una sentencia que se puede ver en un repertorio que circula en Uruguay, que después voy a enviar- y en Argentina, en donde el año pasado, se ha dictado una sentencia de la Cámara Nacional Electoral.

En quinto lugar, está el deber del Estado en cuanto a resguardar adecuadamente la independencia profesional de los periodistas, cobijándolos de toda presión en el ejercicio de una profesión que es trascendente. No se puede hablar de democracia en serio si no tenemos medios de prensa y no respetamos la misión democrática de la prensa. El público necesita que el periodista no esté enfrentado a un conflicto de lealtades contrapuestas. El periodista se debe al público, sabiendo que razonablemente no sufrirá represalias.

Naturalmente, debe impedirse la concentración de los medios de comunicación. Eso es lo que el ex Presidente Mitterrand, en el mensaje que acompañó en 1989 el proyecto de regulación audiovisual en Francia, llamó el verdadero cáncer de la democracia y que tiene que ver con la concentración de los mass media.

Esto de la intervención del Estado regulando estas cuestiones no es producto de ninguna doctrina nacional; es la interpretación fidedigna, auténtica y de seguimiento obligado que ha hecho del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en la Opinión Consultiva Nº 5 del año 1985, relacionada al caso de la colegiación obligatoria de los periodistas costarricenses.

Me voy a referir al proyecto, señalando lo que, desde mi punto de vista, son cosas positivas del proyecto.

En primer lugar, quiero decir que, a mi juicio, los literales b y c del artículo 6 son francamente positivos porque se alinean en esa doctrina de la equidad que avaló la Corte Suprema Americana en el caso de Red Lion, de 1969. Me refiero a esa preocupación por imponer al licenciatario la amplitud y la pluralidad máxima en la formación e información de los temas.

En segundo término, me voy a referir al régimen de transparencia en el trámite de concesión y ejecución de las licencias. No podría cuestionarse seriamente la declaración que hace el artículo 42, tanto respecto de los monopolios como de los oligopolios, en cuanto conspiran contra el sistema democrático. De hecho, al estudiar, observé que el verbo "conspirar" es el que utiliza la Relatoría de la Libertad de Expresión de la OEA, hablando de los monopolios y oligopolios y dice: "Los monopolios y oligopolios conspiran contra el sistema democrático". De manera que el artículo 42 del proyecto se basa, evidentemente, en ese precedente.

Como corolario, me parece absolutamente compartible la limitación cuantitativa de ondas que establecen los artículos que van del 44 al 46.

Me parece francamente positiva -este es un elemento que no he visto reflejado en la intervención de mis colegas- la inclusión de la figura del ombudsman, prevista en los artículos 74 a 78, a cargo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Y digo que me parece positivo -hace muchos años en el Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Udelar habíamos trabajado un proyecto de ley-, porque este ombudsman que está en el proyecto, según el artículo 76, literal f), no solamente emite recomendaciones que luego pueden quedar encajonadas, sino que tiene legitimación activa en la defensa de los llamados intereses difusos e intereses colectivos. Quiere decir que puede ocurrir él directamente ante la Justicia y promover acciones de defensa, sobre todo del consumidor. Reitero que me parece un elemento francamente positivo.

¿Qué tiene de malo? ¿Qué tiene de objetable? En primer lugar, no apunta a revertir lo que la doctrina mexicana llama la estructura piramidal o jerarquizada en la empresa mediática, dando espacio, por ejemplo, a los periodistas en la interna de la empresa, en lo que atañe a la línea comunicacional. En esta materia, el estatuto vigente desde 2007 en Noruega, que acuerda un tercio de los lugares del Comité de Redacción y Dirección de la empresa a los periodistas, es un ejemplo claro de la necesidad de que los periodistas estén en la dirección de la empresa mediática, sobre todo para evitar que el fenómeno piramidal lleve a que los periodistas sean subordinados, sometidos al deber de obediencia y, en definitiva, estén recibiendo órdenes del Director o del dueño del medio.

Vuelvo sobre el punto relativo a los periodistas, porque me parece que si el proyecto procura mejorar la calidad democrática de la comunicación pública, es verdaderamente insuficiente dedicarle dos artículos, el 40

y el 41, con el agravante de que el artículo 41 consagra una cláusula de conciencia sumamente limitada si la comparamos, por ejemplo, con la que se acuerda en el artículo 20 de la Constitución española, que fue regulada por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica española 2/997. Yo diría que la cláusula de conciencia que se reconoce a los periodistas en el artículo 41 simplemente establece que pueden negarse a informar o a suscribir una información que no compartan. La cláusula de conciencia, por ejemplo, en España o en Francia, es mucho más amplia y comprende mucho más. En el caso español, puede llevar a que si en el medio se produce un giro brusco desde el punto de vista ideológico, el periodista pueda considerarse despedido y cobrar una indemnización por despido especialmente injustificado. Es un despido verdaderamente importante, como mecanismo de desestimular esos giros abruptos del medio.

Creo que en esta materia no se fortalece debidamente la efectiva independencia de los periodistas, que la necesitamos todos, como público. No se trata de que yo prefiera que se establezca un régimen de preferencias o de prebendas en favor de una categoría de trabajadores, sino que para todos nosotros es indispensable que trabajen periodistas profesionales que se deban al público. Me parece que con este proyecto estamos en una mera programaticidad. Los alemanes le llaman "pura poesía". No sirve de mucho que se establezca: "Declárase que los periodistas tienen derecho a ejercer en el ámbito de sus profesiones con la más amplia independencia". Tienen que establecerse en el proyecto, a nivel de ley ordinaria -además, esto ya está consagrado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y está consagrado implícitamente en la Constitución-, medidas de protección, medidas de ocurrencia ante el Poder Judicial, para que, si un periodista ha perdido su empleo porque ha dicho algo que molesta a un anunciante o al dueño del medio, tenga la posibilidad de revertir esa medida en pocos días mediante una suerte de acción de amparo a favor del periodista represaliado en función de su línea editorial o informativa y con ello lograr el restablecimiento en el empleo. Lamentablemente, eso no figura en el proyecto.

Los derechos reconocidos por los artículos 13 y 15 tampoco tienen adecuado respaldo; están meramente declamados. Si no tienen el respaldo adecuado, en el terreno de los hechos, quedarán en algo muy poco operativo.

Como ya dije, las sanciones administrativas que prevén los artículos 166 a 168, al aplicarse por acto administrativo, cuando se trata de sanciones graves, violan el principio del artículo 12 de la Constitución. Para desentrañar adecuadamente el artículo 12, importa previamente dirimir o determinar a priori qué quiere decir la palabra pena. Para identificar qué es una pena, cabe apelar al llamado test de lesividad o de trascendencia. Reitero: es de toda evidencia que sanciones tan graves como la caducidad de una licencia o de un permiso o multas de 50.000 unidades reajustables sean considerados actos administrativos cuando por el criterio de sustancialidad que ha creado el Tribunal Constitucional Alemán deben ser consideradas penas de resorte de la autoridad jurisdiccional.

Voy a poner un ejemplo que utilicé hace unos días en una charla. En el sistema procesal uruguayo tenemos un recurso de casación que habilita que los juicios de cuantía importante sean analizados por la Suprema Corte de Justicia. El límite mínimo para interponer recursos de casación son 6.000 unidades reajustables. Quiere decir que para la ley procesal uruguaya los pleitos en los que se discuten cuestiones de más de 6.000 unidades reajustables son juicios importantes que ameritan el conocimiento en grado casatorio de la Suprema Corte de Justicia, que es la máxima instancia judicial. Parece un contrasentido habilitar a que una autoridad administrativa, por acto administrativo, expida una multa que, además, es título ejecutivo, según la ley, por un monto de 50.000 unidades reajustables. Parece que nada justifica que se evite o se eluda la intervención jurisdiccional. Inclusive, si hubiera razones de urgencia para solicitar al Poder Judicial medidas cautelares o anticipadas, no habría ningún inconveniente. Quiere decir que nadie puede sostener que esto se hace a través de actos administrativos porque se quiere cobrar rápida y, eventualmente, el Poder Judicial sería un agente que enlentecería la actuación, porque el Poder Judicial puede actuar rápidamente y hay instrumentos para que lo haga de manera sumaria.

Sobre la ubicación institucional de la autoridad reguladora, para no incurrir en reiteraciones innecesarias, me remito a la opinión del profesor Cajarville, en cuanto a que esto se inscribe en una línea que lleva bastante años y que es francamente desacertada desde el punto de vista constitucional, de transferir competencias que incumben al Poder Ejecutivo al ámbito de la Presidencia de la República, con lo cual se ha colocado una enorme cantidad de actividad fuera del espectro del control parlamentario que el sistema constitucional uruguayo exige. El sistema constitucional uruguayo establece, en el artículo 149, el ejercicio de la función administrativa al Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente y los Ministros y los

Ministros son responsables políticos ante el Parlamento. Cuando nosotros "adelgazamos" -entre comillas- al Poder Ejecutivo y le trasladamos función administrativa a la Presidencia de la República, que es un órgano de competencia cerrada, lo que estamos haciendo es dejar actividades fuera del alcance del contralor parlamentario y de la responsabilidad política que deben tener los Ministros, porque ni el Presidente, ni el Secretario de la Presidencia, ni el Prosecretario de la Presidencia responden políticamente ante el Parlamento. De manera que adhiero ciento por ciento a la opinión del profesor Cajarville sobre este asunto.

SEÑOR DE SOUZA.- Agradezco al doctor Ochs la exposición que ha hecho; para mí ha sido absolutamente enriquecedora.

En este ámbito he presenciado una cantidad de exposiciones y, cuando no estuve presente, leí la versión taquigráfica de la sesión, pero debo confesar que estoy muy contento de haber escuchado este informe porque, a priori, nunca tuve tanta coincidencia como ahora con el encare general que usted ha hecho de cada tema. Obviamente, jamás existen las coincidencias totales. Ahora, tengo dudas sobre algunos aspectos relativos al espíritu del proyecto, que puede transformarse en ley, y quisiera consultar su opinión al respecto. Si bien comparto la idea que usted trasmite, no sé cómo se puede instrumentar desde el punto de vista legal.

Como usted señalaba -no recuerdo a quien citó-, más importante que una buena ley es una buena aplicación de la ley. Esto tiene que ver con aquello que decía en cuanto a que no importa que las leyes sean buenas si tenemos malos jueces y no importa tanto que la ley sea muy mala si tenemos un buen juez. En definitiva, lo más importante es la aplicación de la norma.

Usted señaló que, a su juicio, el tema más importante es el de las determinaciones que se tomaron en el área de la libertad de expresión y se refirió al fallo de 1969 sobre "Red Lion". Allí se aseguraba que los derechos fundamentales son los de los oyentes y no los de quien emite o los del dueño de la empresa que emite, y en esto estamos totalmente de acuerdo. Ahora, llevar esto a la práctica, a la realidad, es extremadamente difícil.

Para no referirme a un hecho reciente voy a hablar de algo que pasó hace muchos años: el famoso suceso en el Filtro -si hubo asonada o no- en ocasión de la extradición de los etarras.

Como sucede con casi todas las cosas en este país, a este respecto se tomaron dos posturas políticas. No escuché a ningún medio de difusión -tengo edad suficiente como para acordarme de lo que pasó; además, fui testigo presencial de aquellos momentos- dar una información objetiva. Era imposible hacerlo. Todos los periodistas partían de posturas totalmente diferentes: o bien era una asonada de aquellos que no querían acatar un fallo judicial que debía ser respetado por el Gobierno, o era el pueblo en la calle defendiendo a esta gente. No hubo ninguna información de ningún medio de prensa que no trasmitiera a través de sus imágenes y comentarios, en cierta medida, una postura u otra; no era desembozado, pero había un sesgo. Eso trajo sus rebotes, sus consecuencias; no estoy seguro de si fue a raíz de esto y de otros algunos otros motivos que algún periodista perdió su fuente de trabajo.

En este caso ninguno de los medios de difusión dio las dos opciones. Cada uno tomó una. Además, recuerdo que el grueso de los periodistas tenía una opinión más sesgada hacia un sentido que hacia el otro.

Lo mismo me pasó en otro ámbito. Soy abogado y era amigo de los jueces penales, que por aquel entonces se reunían mensualmente en una comida; como era muy amigo de uno de ellos, a veces asistía a la reunión y charlábamos. En este caso, el 95% de los jueces penales tenía una posición política sobre lo que había ocurrido. Inclusive, los que habían actuado en las denuncias sobre el tema juzgaban un poco influenciados por la prensa, un poco con una posición política apriorista. Recuerdo perfectamente que en contra de lo que era mi opinión, juzgaban terriblemente mal lo que había ocurrido, la actuación que le había correspondido al Ministerio, al Poder Ejecutivo. Fue tremendo. Hablo de los jueces penales y de algunos que entendieron en la causa; lo estoy haciendo genéricamente. Recuerdo que después llamé a uno de ellos y le pregunté: "¿No vas a actuar de oficio contra ese juez que hizo una falsificación ideológica, que dijo que este señor se moría si lo trasladaban, y llegó tomando Coca-Cola?". Me acuerdo hasta de los enfrentamientos que ocurrían por aquel entonces.

Cuando un caso incumbe lo político y la gente toma una postura u otra, cuando está partidizada -no refiero a que uno responda a un sistema político sino que toma partido-, es muy difícil dar una información objetiva. Cuando las pasiones se encienden es dificilísimo asegurar que un medio de prensa pueda dar lo más

objetivamente posible las distintas posiciones que se puedan tomar, sobre todo, en un país como Uruguay, en el que no hay demasiadas.

Comparto lo que usted piensa, pero me parece difícil contar con las personas que, en la práctica, puedan llevar adelante una norma de este tipo. ¿Cómo debería ser una ley para regular y que los agentes que la pongan en práctica realmente cumplan con los principios de libertad, de justicia y de equidad?

Tendría más comentarios para hacer, pero básicamente me interesa saber cuál sería el instrumento apropiado para operar de manera tal de asegurar la ecuanimidad y la diversidad de opiniones expresadas en los medios para lograr trasmitir las distintas visiones que existen sobre los hechos que ocurren.

SEÑOR OCHS.- Estoy de acuerdo con las dificultades que acarrea, sobre todo, determinar cuándo hay un uso equitativo del tiempo de antena.

La concepción deliberativa, lejos de ser ingenua, piensa que si el Estado no interviene, automáticamente la comunicación pública se entrega al mercado y a sus reglas. La regla indicará que las ideas que cuenten con respaldo dinerario son las que van a circular y las opiniones que al dinero no les interese que circulen, van a tender a desaparecer. Eso genera un empobrecimiento del debate público y debilita el sistema democrático. Precisamente, esta la preocupación central de por qué tiene que intervenir el Estado: porque hay lo que los americanos llaman una falla del mercado. Es decir: hay algo que el mercado no va a poder corregir jamás. ¿Por qué? Porque si hay ideas respecto de las cuales no hay interés del dinero en que aparezcan, no hay manera de que el mercado las haga aparecer porque el mercado se encarga de hacer aparecer cosas lucrativas. La manera de que haya ideas no esponsorizadas o que no cuenten con respaldo dinerario es mediante una imposición autoritaria del Estado.

SEÑOR DE SOUZA.- Estoy plenamente de acuerdo con que el Estado debe intervenir regulando. Está claro que no regular no es la solución.

Comparto plenamente que en el mundo de hoy ya no podemos estar hablando de los tres Poderes clasificados por Montesquieu. También existen el poder de las cámaras empresariales, el poder de los sindicatos y demás. Se trata de manifestaciones de poder concretas que también deberían entrar en un marco regulatorio a los efectos de reglamentar el uso del poder que tienen.

Por lo tanto, en ese sentido comparto plenamente lo que usted dijo.

SEÑOR OCHS.- Hablando de las empresas mediáticas, Humberto Eco dijo que concentran tanto poder real -en Italia tienen recientes experiencias muy aleccionadoras- que, claramente, eclipsan el poder del Gobierno. Entonces, es claro que hay que regular este sector porque tiene un poder más intenso que el del Gobierno.

Pero contestando la pregunta realizada por el señor Diputado, debo decir que los mecanismos serían básicamente dos. Los deliberativos piensan que, en primer lugar, hay que confiar en el periodista profesional, y a este hay que blindarlo de toda presión que, de alguna manera, lo pueda distraer o inclinar, razonablemente, a fallarle a su público. Lo que no puede pasar es que se sienta presionado por el anunciante o el señor dueño del medio que lo aprieta diciéndolo: "Si esto no sale así, te vas". Por supuesto, hay periodistas héroes, que se la juegan y que los matan, por ejemplo, en México, porque escriben lo que piensan, pero no se puede establecer un estatuto pensando que la gente es héroe, sino pensando que la gente es normal, y la gente normal cede a las presiones cuando estas son insoportables. Entonces, lo que debe hacer el estatuto es individualizar cuál es la fuente del atentado a la independencia del periodista, y neutralizarla.

Por lo tanto, la primera apuesta fuerte es al periodista, a los efectos de que esté resguardado y blindado de cualquier tipo de presión. Para eso hay mecanismos; por ejemplo, se puede establecer que quien despida injustamente a un periodista por lo que dijo o escribió, pagará ocho veces más que una indemnización común. En realidad, hay mecanismos punitivos en materia económica que operan de freno inhibidor para la represalia.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta el tiempo de antena. Por ejemplo, en Francia están tan obsesionados con el tiempo de antena y con que el Gobierno no tenga preferencia y más tiempo en el aire en período preelectoral, que estableció la famosa regla de los tres tercios. Entonces, se lleva a cabo una técnica de fijación dura y rígida en el sentido de que cada candidato tiene un tiempo determinado, y cuando se acaba, comienza el otro, y luego el otro, suponiendo que haya tres puntos de vista. En realidad, se implementa la teoría de la equidad, como cuando se lleva a cabo algún debate; hay un reloj que indica qué cantidad de tiempo dispone cada orador, como mecanismo para preservar la igualdad. Es como decir: "Bueno señores: se terminó, y ahora habla el otro".

SEÑOR CARBALLO.- Lamentablemente, no pude estar presente durante toda la exposición realizada por el doctor Ochs, pero lo que pude escuchar me pareció sumamente interesante e ilustrativo y, sin duda, constituirá un aporte importante para el análisis del proyecto que está analizando la Comisión.

El doctor Ochs, en algún momento de su exposición, hizo referencia a la vinculación del Estado con la publicidad electoral. En ese sentido, quisiera saber si puede ampliar su opinión en relación a ese tema en particular, ya que el artículo 134 del proyecto que estamos considerando plantea el acceso gratuito a la publicidad electoral.

Por otra parte, quisiera hacer una consulta con respecto al artículo 99 del proyecto, que refiere a las excepciones a los requisitos de las personas jurídicas. Puntualmente, quisiera saber si en alguna parte del mundo existen antecedentes en este sentido y, de ser así, cómo ha funcionado este tipo de normativa, teniendo en cuenta que algunos permisarios quedarían fuera, ya que serían alcanzados por un proyecto de ley de esta naturaleza.

SEÑOR OCHS.- Voy a comenzar haciendo referencia a la publicidad electoral, ya que también he leído la intervención de mis colegas en ese aspecto.

Me parece absolutamente positivo que la propuesta programática de los partidos políticos, el debate sobre cómo marchan los negocios públicos o comunes, sean objeto de una participación amplia en ese ágora moderno que constituyen la televisión y la radio. De manera que, lejos de entender que hay una objeción de constitucionalidad, me parece que la propuesta es plausible y capta debidamente eso que he dado en llamar el prerrequisito o precondición esencial para que haya un sistema democrático serio, y es que la ciudadanía esté informada; no hay otro mecanismo para mantener a la ciudadanía formada e informada que no sea a través de campañas masivas, utilizando medios de comunicación. Además, los medios de comunicación se operan a través de ondas que administra el Estado; de manera que me cuesta creer que haya un problema de inconstitucionalidad en esta materia.

Nuevamente, ¿dónde ponemos el foco? ¿Qué es lo que más nos preocupa? ¿Qué derecho nos pesa más cuando ponderamos estas cuestiones? ¿El del público a tener una buena calidad informativa sobre la marcha de los asuntos públicos, o el del anunciante o propietario del medio a vender publicidad? Me parece que es indiscutible y que la ley no solamente tiene una opción. En realidad, creo que hay una razón de interés general que conduce a que esa sea la preferencia; es lo que hizo Red Lion cuando la Corte americana, le dijo a los tele-emisores: "Su derecho vale menos, porque el derecho primario es el del público; nosotros debemos estar del lado del público porque necesitamos que esté bien informado, ya que si no es así, ejercerá mal las competencias que tiene asignadas y el sistema democrático quedará dañado".

Con respecto a la segunda consulta, quisiera decir que los artículos 36 a 40 de la Constitución de Portugal de 1982 son un modelo muy interesante. La Constitución de Portugal debe ser la Constitución europea que regula con mayor minuciosidad todo lo atinente a la comunicación pública, y crea un organismo llamado la Alta Autoridad para la Comunicación Social, que está integrado por trece miembros, de los cuales solo tres son designados por el Gobierno. El modelo constitucional portugués, deliberadamente, dejó fuera al poder político y al Ejecutivo, entendiendo que los operadores de esa Alta Autoridad deben estar alejados de la arena política, de la política de trinchera o de lucha abierta. Además, deben tener un perfil más técnico; no quiero decir apartidista, porque no creo que sea una virtud serlo, pero el perfil de estas personas no debe ser el del militante político partidista.

SEÑOR LEMA.- El doctor Ochs hizo mención a la reglamentación de la ley y le dio una particular importancia a la parte de la ejecución.

En realidad, comparto el concepto y creo que en términos futbolísticos estaríamos hablando de dos partidos de noventa minutos que, como sucede en las definiciones de la Copa Libertadores, terminan los dos jugando con particular importancia ya que, en definitiva, la reglamentación no puede estar ajena al sentido y el espíritu del proyecto.

A través de esta iniciativa se crea el Consejo de Comunicación Audiovisual, que tendrá el cometido de controlar, distinguir y pormenorizar lo ético, lo que corresponde y lo que no. En ese sentido, quisiera conocer la opinión del doctor Ochs con respecto a este Consejo y si considera que lo que se prevé en el proyecto acompañará la reglamentación. Además, me gustaría saber si lo considera oportuno o, por el contrario, piensa que puede tener cierta peligrosidad, teniendo en cuenta que está planteado como un órgano desconcentrado.

SEÑOR OCHS.- Dicho Consejo tiene una cantidad de normas en cuanto a los procedimientos de nombramiento -que son plausibles- y plantea la exigencia, por ejemplo, de un quórum agravado, un quórum mayoritario. Creo que soslaya algo que en el análisis de este proyecto es muy claro: las competencias más importantes no las tiene el Consejo sino el Poder Ejecutivo, a través del artículo 55. Es decir que el gran jugador es el Poder Ejecutivo como órgano jerarca del sistema orgánico Poder Ejecutivo. Acá tenemos un problema de nombres; no estoy hablando del Poder Ejecutivo como sistema orgánico sino como órgano jerarca, que en la Constitución uruguaya se llaman de la misma manera. No sucede lo mismo con el Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia: el sistema orgánico se llama Poder Judicial, y el jerarca, Suprema Corte de Justicia.

Lo que digo es que se habla demasiado de este Consejo, pero la verdad es que tiene competencias muy tímidas, muy poco importantes. Lo importante está en el artículo 55 e incumbe al Poder Ejecutivo. Esa es una parte preocupante.

SEÑOR LEMA.- ¿No le parece que puede llegar a existir cierta subjetividad que nos pondría en un territorio más gris, no tan claro? El doctor Ochs hace una determinación del Poder Ejecutivo, que comparto, pero al hablar del Consejo, en la aplicación, en la reglamentación, se puede generar algún tipo de confusión.

SEÑOR OCHS.- No creo que sea un problema de generación de confusión. Además, mediante un fenómeno de desconcentración se ubica en el Poder Ejecutivo, aunque hay algunos errores porque primero se intentó adosar a la OPP. En fin, a eso ya me remití y el profesor Cajarville fue clarísimo en cuanto a que eso no se puede hacer.

Asimismo, hay un problema de imprecisión técnica porque, por ejemplo, en determinado artículo da a entender que se trata de un desconcentrado del sistema orgánico Poder Ejecutivo y en otro se lo incrusta en Presidencia por la vía de la OPP. Son errores técnicos menores. Por ejemplo, también es un error, menor, que no hace a la sustancia el tema de si el costo o el precio pueden ser calificados de especies tributarias.

No sé si entendí bien a qué apuntaba la pregunta...

SEÑOR LEMA.- Al hablar tanto del Consejo y dar un contenido a sus funciones -en alguna medida el Consejo puede llegar a determinar lo que es ético y lo que no lo es, lo que corresponde y lo que no-, puede quedar un criterio de discreción que vaya en contra de lo que se pretende. Puede suceder que no tenga una determinación exacta de hacia dónde hay que ir. La composición del Consejo estaría determinando sobre todas las conductas, si son o no éticas, si corresponden o no. En ese sentido, me gustaría saber el punto de vista del doctor Ochs acerca de si la reglamentación, que tiene estas características, acompaña o no, si está en armonía con la ley.

SEÑOR OCHS.- La cuestión de la ética está en la imposición de los códigos de ética, en la autorregulación. No veo sobre ello mayor objeción. En la ley de bancos se establece que el Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas examinan la buena conducta de las personas que están

detrás de quien va a comprar ni más ni menos que un banco. Está examinando cosas que tienen que ver con la vida privada; hay un chequeo de la información, lo que no me parece malo en sí mismo. El Estado puede perfectamente decir: "Te entrego algo que para mí es muy valioso, como una onda, que es además limitado, y me reservo el derecho de pedir determinado estándar de conducta". Ahora, si ese Consejo después "se porta mal" -entre comillas- y empieza a calificar de reñidos con todos estos parámetros a quienes estén diciendo algo que no le gusta, será un desastre, pero no un desastre generado por la ley sino por la mala aplicación del órgano de aplicación.

Por eso decía que una mala ley puede ser disimulada por personas que en el órgano de aplicación sepan lidiar con ese defecto de la norma en el acto regla y establezcan una buena política, pero también puede suceder lo contrario: una buena ley puede ser pésimamente aplicada, lo que generará daños enormes, en especial en un sistema como éste donde desjudicializamos las sanciones graves. Para mí, siguiendo la línea de Owen Fiss, es una ingenuidad intensificar tantos los poderes en el poder político y desjudicializar. El Poder Judicial es el que nos da mayores garantías políticas a todos. Para sacar a alguien un permiso de un canal de televisión o para imponerle una sanción de 50.000 Unidades Reajustables con un embargo inmediato, quiero que junten material y que convenzan a un Juez. Me parece que es la garantía que todos nos debemos, y lo que le hará bien al sistema. Si se judicializa una pretensión de esa naturaleza y la Justicia lo avala, habrá un mensaje hasta de pacificación a nivel social: la Justicia se pronuncia.

Hay un estudio muy interesante, a partir del recuento de votos en Florida en la elección Bush versus Gore, en el que los filósofos de derecho más importantes de Estados Unidos sostuvieron que, como la Corte Suprema, órgano judicial muy prestigioso, se abocó y lo resolvió -aunque de una manera muy criticable por parte de todos los constitucionalistas de Estados Unidos, lo resolvió-, se apaciguaron las aguas. ¿Qué hubiera pasado si hubiera sido una discusión en manos de órganos políticos y no se hubiera judicializado?

La cuestión de judicializar una determinada conflictiva a nivel social y político puede llegar a generar una solución muy buena porque genera, no un respaldo a la decisión, que puede ser objetada, pero sí la sensación de un hecho consumado: habló la Justicia. Tenemos un consenso mínimo de que cuando judicializamos algo y perdemos en la Justicia, hay un hecho consumado: perdimos en la Justicia.

Creo que hasta hay un problema de falta de sabiduría, de no saber alojar esto por la importancia que tiene y por los problemas que generará de futuro. Hay que pensar que esto tendrá veinte o treinta años de vigencia. Entonces, es preferible que sea el Poder Judicial el que instruya la causa, el que se especialice en esta cuestión, el que tenga la última palabra, a que lo haga un poder político.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos muchísimo sus aportes, que nos han incorporado puntos de vista diferentes a los que teníamos, lo que enriquece al trabajo de esta Comisión. Cada delegación que nos visitó imprimió un color al tapiz que estamos tejiendo. Esto es muy importante a la hora de asumir nuestras responsabilidades y de tomar decisiones sobre el texto.

SEÑOR OCHS.- El fin de semana enviaré el trabajo ordenado formalmente y con las citas bibliográficas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se lo agradecemos profundamente

Siéntase con las puertas abiertas para incorporar todos los aportes que considere importantes.

(Se retira de Sala el doctor Ochs)

-- Propongo hacer un intermedio hasta la hora 12 para recibir a la siguiente delegación.

(Apoyados)

-- Se pasa a intermedio.

(Es la hora 11 y 35)

-- Continúa la sesión.

(Es la hora 12 y 10)

(Ingresa a Sala una delegación de representantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

-- Quiero informar a la Comisión que la presencia del Ministro de Industria, Energía y Minería que estaba prevista para el miércoles 25 a los efectos de referirse a la regasificadora y al "fracking" queda postergada a solicitud del señor Diputado Verri, ya que ese día no podrá estar presente y solo podríamos tratar uno de los temas. Por lo tanto, fijaremos una nueva fecha para tratar esos temas. Sin embargo, ese mismo día el Ministro de esa Cartera concurrirá con sus asesores a fin de cerrar la agenda de visitas con relación al proyecto de ley sobre servicios de comunicación audiovisual, luego de lo cual, comenzaremos con el proceso de votación del articulado.

La Comisión de Industria, Energía y Minería da la bienvenida a dos Directoras de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, licenciada Mariana González Guyer y doctora Ariela Peralta. Por suerte, finalmente se concreta esta comparecencia, que en varias oportunidades fue postergada. Tienen ustedes el honor de cerrar la lista de invitados para el tratamiento de este tema, que ha sido muy rica y extensa.

SEÑORA GONZÁLEZ GUYER.- Muchas gracias, señor Presidente e integrantes de la Comisión.

Efectivamente, como acaba de decir el señor Presidente, esta es una comparecencia postergada, porque por diferentes motivos hemos ido teniendo que cambiar de fecha y lamentamos muchísimo que hoy hayamos concurrido solo dos representantes del Consejo Directivo, que está conformado por cinco miembros. Queremos disculpar especialmente al doctor Juan Raúl Ferreira -quien pidió muchísimo y subrayó que lo disculpáramos-, que está saliendo de viaje hoy para España. También coincidió con esta venida a la Comisión la realización de un taller que estamos llevando a cabo en la Institución con invitados extranjeros de las Defensorías de Colombia y de Costa Rica que vienen a compartir algunas experiencias a través de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, y en esa actividad nos pareció importante que quedaran integrantes del Consejo Directivo trabajando. Es así que hemos concurrido solo la doctora Peralta y quien habla.

Más allá de la formalidad, de verdad queremos agradecer a la Comisión la invitación a nuestra Institución. Forma parte de nuestras competencias opinar y hacer recomendaciones sobre este proyecto de ley. Siempre que recibimos una invitación de parte de una Comisión de esta Casa es para nosotros un desafío importante y también una alegría, porque somos una Institución nueva y la invitación de una Comisión significa un reconocimiento no solo de nuestra existencia, sino de los aportes que podemos hacer. Esperamos que los aportes que hagamos en este caso resulten de utilidad y enriquezcan el proyecto de ley que se está considerando.

Quiero hacer algunas aclaraciones en las que la doctora Peralta profundizará; será ella quien hará la presentación porque fue una de las principales encargadas de trabajar en esta temática. Sin duda, se trata de una ley muy extensa y abarcativa, y lo que hemos traído no abarca todo el articulado, sino que nos hemos detenido en aquellos artículos específicos que consideramos tienen vinculación con los derechos humanos, que es nuestra especialidad y nuestra área de trabajo. Hay aspectos administrativos y de otro tipo sobre los que ustedes ya recibieron a renombrados especialistas, por lo cual desde la Institución no vamos a emitir opinión al respecto.

Queremos decir que desde la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo saludamos y destacamos esta iniciativa legislativa, que traza una política pública que en términos generales puede calificarse de inclusiva y democrática en materia de libertad de expresión y acceso a la información. Además, también valoramos mucho el proceso de elaboración de este proyecto de ley, que implicó el aporte de diferentes colectivos y actores, que es una modalidad a destacar y sumamente rica. SEÑORA PERALTA.- En nombre propio y del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo les agradezco muchísimo por haber tenido tanta flexibilidad y por haber sido tan amables al adaptarse a una agenda complicada como la nuestra, que tal vez se explique por la corta existencia del organismo.

Como decía la licenciada González Guyer, para nosotros estar aquí implica cumplir con uno de los mandatos esenciales que tenemos. Valoramos muy especialmente la posibilidad de dar sugerencias y opiniones al Cuerpo legislativo, que es el Poder más representativo de los diferentes sectores de la sociedad. Para nosotros, este es un aspecto importante de nuestro trabajo y esperamos poder contribuir con vuestra tarea. Este puede ser un primer intercambio; más adelante podemos desarrollar otros aspectos. Seguramente, ustedes tienen mucho trabajo por delante, teniendo en cuenta los riquísimos aportes que han recibido desde distintos ámbitos, tanto de expertos como de grupos de opinión.

Vamos a dejar de lado algunos aspectos de derecho administrativo y de control de la Constitución respecto a las cuestiones administrativas del Estado, así como ciertos temas muy específicos, porque consideramos que podemos aportar más con relación a la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos.

En ese sentido, en primer lugar, entendemos que el proyecto en general está en consonancia con la normativa nacional e internacional en materia de libertad de expresión y acceso a la información, tanto en lo que respecta a los artículos de la Constitución de la República que regulan la materia, como a desarrollos que muy especialmente en los últimos años ha habido en el sistema interamericano y en el sistema universal, que se han venido perfeccionando en regulaciones específicas, como la de este proyecto de ley. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido algunos estándares y las Relatorías, tanto del sistema interamericano como del sistema universal, avanzaron mucho en estos temas; seguramente lo saben porque recibieron al señor Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión.

En el material que dejamos a disposición de la Comisión planteamos algunas consideraciones vinculadas con los estándares que para nosotros son importantes y, en ese marco, haremos aportes sobre algunos artículos específicos, que apuntan a mejorar la normativa que pudiera aprobarse. Teniendo en cuenta el articulado de la Constitución y también el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la libertad de expresión por cualquier medio.

Se reconoce que los Estados tienen la potestad de regular la actividad de radiodifusión; aclaro que transcribimos el artículo correspondiente a pie de página. En cuanto esa potestad abarca múltiples aspectos y estos aspectos pueden significar limitaciones a la libertad de expresión, la regulación al respecto debe cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: "estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer solo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan".

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado un test tripartito para legitimar o no las limitaciones a la libertad de expresión. Aclaro que a la luz de este test es que miramos la normativa, porque la libertad de expresión es uno de los valores que hacen a la democracia y sus limitaciones tienen que cumplir con este test para ser admitidas en una sociedad democrática. Las limitaciones están contenidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que admite limitaciones a la libertad de expresión. Según el análisis que han realizado los desarrollos internacionales se exige el cumplimiento de tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible: "(1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material" -en ese sentido hay opiniones consultivas de la Corte Americana; Uruguay pidió una hace muchos años sobre qué consideraba una ley en consonancia con la Convención Americana- "(2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr". Estas tres condiciones tienen que cumplirse a la vez, y es el Estado al que le toca la carga de la prueba de demostrar que estableció limitaciones atendiendo a ese test. El hecho de que lo relativo a la limitación a la libertad de expresión esté establecido en una ley da seguridad jurídica.

Por otra parte, hicimos un recorrido particular para poner énfasis en que los términos deben pulirse todo lo posible. Deben emplearse términos claros, precisos, y hay que tratar de evitar ambigüedades, repeticiones y vaguedades que después puedan dar lugar a interpretaciones que son muy peligrosas -lo digo así aunque, en general, no me gusta usar esa palabra- a la hora de establecer el margen de apreciación sobre cómo se limita el derecho a la libertad de expresión. En ese sentido, sugerimos que se haga una revisión, a efectos de que los

términos sean lo más claros y precisos posible, especialmente en este proyecto y en su reglamentación, porque son normas largas, con muchos artículos.

Como decía, se deben evitar cláusulas abiertas, términos vagos, imprecisos, ambiguos, que puedan después dar lugar a inseguridad jurídica para quienes difunden y para quienes reciben información.

Por otro lado, la utilización de conceptos como el de orden público debe definirse de forma tal de preservar el objeto y fin de la Convención Americana. Estos conceptos de orden público son muy delicados y se han llenado de contenido en los sistemas regionales y también en las Constituciones de los países, precisamente, para tratar de evitar la arbitrariedad que puede significar el sentido del orden público. La Corte Interamericana define el "orden público" como "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios". "[...]El mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre" y abierto de todas las ideas "[…]También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información".

Así, cualquier afectación del orden público debe invocar causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble. El adjetivo "necesarias" no equivale a útil, razonable u oportuna, sino imperiosa. Se debe demostrar que la limitación es tan necesaria para conseguir el fin perseguido, que resulta tan imperiosa para el funcionamiento de una sociedad democrática y que no hay un mecanismo menos lesivo que ese. En tal sentido, la normativa que establece derechos y obligaciones debe ser respetuosa del debido proceso; otorgar el uso de frecuencias por un tiempo que permita desarrollar el proyecto comunicativo o recuperar la inversión y generar rentabilidad; asegurar que no se tomen decisiones que afecten la libertad de expresión por la línea editorial e informativa

Asimismo, se debe garantizar la pluralidad, diversidad, acceso en condiciones de igualdad en los procesos de asignación de frecuencias. Uno de los requisitos de la libertad de expresión es que exista una pluralidad de información. Basados en esta mirada y en los test que se han desarrollado a nivel internacional -de los que Uruguay ha sido parte, en los que ha contribuido y también ha ratificado- y en la normativa nacional -que es dispersa; este proyecto también toca algunas legislaciones anteriores que han regido este tema hasta ahora, así como también algunos otros aspectos de la institucionalidad y otras normas de derecho administrativo-, queremos hacer algunas sugerencias sobre algunos artículos que pueden enriquecer el debate que están teniendo y la responsabilidad que tienen los señores Diputados. Estas sugerencias se basan en la mirada de los derechos humanos repasando, en general, que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo entiende que, en términos generales, este proyecto de ley es un aporte importante en esta temática, que la limitación en la forma que se establecía en la ley es admisible en términos de derecho nacional e internacional, y que algunas cosas se pueden mejorar.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo considera de fundamental importancia las previsiones del proyecto que garantizan la prohibición de la censura previa, la independencia de los medios y la libertad editorial, así como otras importantes salvaguardas establecidas en los primeros artículos, en consonancia con el respeto y garantía del ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

En los últimos años, Uruguay ha tenido un desarrollo despenalizando lo que se consideraban algunas conductas delictivas en términos de censura previa. En otros aspectos de comunicación comunitaria, ha tenido una serie de leyes, así como también en cuanto al acceso a la información. Ha habido avances que van solidificando el tema.

Creemos que esta iniciativa también contribuye a clarificar y a reglar, como se ha hecho en muchísimos países del mundo, con diversos Gobiernos y en países bien diferentes en sus contextos políticos y sociales.

La Institución concuerda, en general, con las disposiciones relativas a la protección, promoción y privacidad de niños, niñas y adolescentes establecidas en los artículos 28, 29 y 30 del proyecto.

Sin embargo, es importante tener en consideración que, en términos generales, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de Comisión Internacional de Derechos Humanos ha reconocido que el ámbito de protección de la libertad de expresión es casi tan extenso como las posibilidades de comunicación entre las personas. Esta presunción general se basa en que se debe garantizar que no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público. La presunción general de cobertura tiende a proteger, no sólo la difusión de las ideas e informaciones que sean consideradas inofensivas, sino también las que ofenden o perturban en pos de fomentar el debate y la libertad democrática.

Existen discursos protegidos por los tratados internacionales y, en tal sentido, varios instrumentos internacionales dan cuenta de la voluntad de los Estados de prohibir explícitamente ciertos contenidos de discurso, hasta ahora un catálogo limitado, entre los cuales se encuentra la apología de la violencia, la propaganda de

la guerra, la incitación al odio por motivos discriminatorios, la incitación pública y directa al genocidio y la pornografía infantil.

En base a lo expresado en las consideraciones generales, sería aconsejable que las limitaciones establecidas en relación a los discursos prohibidos se circunscriban al contexto del programa en que se difundirán.

Esto quiere decir que, en general, compartimos -es admisible- que hasta ahora haya una categoría de discursos protegidos, que son los que nombré, sobre todo en las franjas horarias, que es el más admitido universalmente, respecto a los niños, niñas y adolescentes.

Siempre pensamos que hay que ser muy específicos en lo que se quiere proteger y que hay que ser muy claros, porque la arbitrariedad puede generar después algo muy difícil de valorar para una sociedad democrática; hasta dónde y quién establece qué es lo que se debe prohibir para proteger a determinado grupo. Entonces, en ese sentido es importante ser cuidadosos y, en Uruguay, estar en consonancia con la normativa que ya existe, como el Código de la Niñez y la Adolescencia y como la ley antidiscriminación. Hay que estar en consonancia con esa normativa para tratar de proteger en lo posible y no expandir algo que se convierta en algunos momentos en algo irracional, que no busque un fin imperioso para la construcción democrática y que se vuelva demasiado lesivo.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo comparte las regulaciones establecidas en la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes y observa dos cosas que sería importante que se limitaran al programa que se difunde, para que estuvieran en el contexto del programa. Asimismo, tenía alguna preocupación en cuanto a la sobrevivencia económica del programa de entretenimiento infantil. Ha habido algunos grupos y sectores que han venido a la Comisión y es aquí donde se tendrá que discutir cuáles son las limitaciones, por ejemplo, en cuanto a la publicidad en los programas de entretenimiento infantil.

Por otra parte, las disposiciones relativas a impedir o limitar la existencia de oligopolios o monopolios privados en pos de las garantías y promoción de la diversidad y pluralismo son una herramienta eficaz y poderosa para asegurar una comunicación inclusiva y diversa, y el mayor acceso a recibir y difundir información. Sin embargo, creemos que ese fin debe abarcar no solo la actividad privada, sino también la estatal. El Estado no puede estar excluido de esta regulación respecto a los monopolios.

Las regulaciones antimonopólicas no pueden referirse solo a la concentración privada de la propiedad. Para garantizar una radiodifusión libre, independiente, diversa y plural, las medidas antimonopólicas deben aplicarse a los procesos de concentración de la propiedad o el control de los medios por parte del Estado.

En relación al control y a las limitaciones a la concentración de los medios audiovisuales establecidos en los artículos 44 y siguientes del proyecto, la Institución comparte la propuesta de la Coalición para una Comunicación Democrática en cuanto se establezca un concepto jurídico preciso y determinado de grupo económico, a los efectos de combatir en forma eficaz la acaparación y control de frecuencias y de audiencias. También hacemos otras sugerencias en ese mismo orden de ideas.

La Institución comparte y alienta la promoción de la producción nacional, así como de la producción independiente, y la considera un fin altamente loable. Todos los países protegen, de una forma u otra, la producción nacional. Hay mucha elaboración en países con mucha más diversidad étnica que el nuestro en

cuanto a por qué proteger las culturas locales y por qué rescatar valores en quienes habitan sociedades como la nuestra, que se sienten identificados y reconocidos, porque son parte de su historia y que, además, alimentan su mundo de ideas y comunicaciones en varios aspectos: políticos, sociales, culturales, geográficos, etcétera.

En ese sentido, nos parece importante que el Estado promueva principios de inclusión y guías de actuación, incluso cuantificación para este fin. Pero esto debe acompañarse con una política efectiva y sostenida, al menos durante un tiempo, de parte del Estado, que provea los medios para asegurar la calidad de la producción, porque ahí también se plantea un debate sobre cuál es la calidad de la producción nacional y si después se terminará restringiendo al individuo a una oferta limitada de producción nacional de mala calidad. Esas son cuestiones que el Estado tiene la oportunidad de mirar desde varios lados para asegurar una producción nacional independiente, de calidad, buscando algunas otras políticas de sostenimiento.

En el capítulo de promoción de la producción audiovisual nacional sería importante establecer un piso básico de apoyo, especialmente para no perjudicar a los operadores de menor capacidad.

En los artículos 58 y siguientes de la Ley se establece la creación del órgano de aplicación, fiscalización, y verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, el llamado Consejo de Comunicación Audiovisual. Se define su integración, competencias y cometidos, entre ellas aplicar las sanciones leves establecidas por la ley.

No vamos a considerar dónde está ubicado en la posición institucional porque sabemos que eso ha sido objeto de debate y que invitados e invitadas con especialización en Derecho Administrativo y en el control del mismo se han referido a ello, por lo que sabemos que es algo que ustedes van a tener que valorar y resolver. Sí nos interesa tratar algunos aspectos que son importantes para garantizar la protección de la libertad de expresión, la diversidad y la independencia del Gobierno de turno.

De acuerdo al artículo 62 y siguientes, estará dirigido por un Consejo Directivo de cinco miembros que serán nombrados tres por el Poder Ejecutivo, previa venia del Senado, y dos en representación del Ministerio de Industria, Energía y Minería y del Ministerio de Educación y Cultura.

Preocupa a la INDDHH la excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, que van desde la designación de sus miembros, su remoción, hasta la aplicación de sanciones de diverso tipo. En tal sentido es imprescindible tener en consideración que, para garantizar un efectivo derecho a la libertad de expresión, la autoridad de aplicación y fiscalización debe ser independiente de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública de toda índole, tanto como del Estado. Al respecto hay fórmulas diversas en el mundo y opiniones divergentes menos o más estrictas que las que estamos recogiendo pero lo importante es tener una mirada para preservar una independencia que garantice, también en el uso de sanciones, la protección de la libertad de expresión.

Las recomendaciones internacionales en esta materia coinciden con la estructura de un órgano colegiado, de modo de asegurar pluralidad en su integración, el que debe estar sometido al debido proceso y a un estricto control judicial. Al respecto, la Comisión Interamericana ha sostenido que es imprescindible que los órganos de fiscalización sean independientes del Poder Ejecutivo.

Es así que la INDDHH recomienda que la autoridad de aplicación y fiscalización sea plenamente autónoma del sector privado y del gubernamental; por esta razón insta que se revise la integración propuesta para asegurar toda independencia. Para ello sus integrantes deben estar solo sometidos al imperio de la ley. En tal sentido, es de recibo que se busquen mecanismos de selección para la integración de dicho órgano que aseguren que las personas a ocupar los cargos tengan versación probada en la materia y respaldo de la ciudadanía, bajo un sistema que permita la postulación de candidatos y candidatas por la sociedad civil y una elección transparente. Es importante también que en ningún órgano de contralor se establezcan períodos de mandato de dirección que coincidan con los períodos de elección de las autoridades de gobierno.

La INDDHH quiere expresamente enfatizar que el Consejo de Comunicación Audiovisual debe ser un órgano descentralizado e independiente, con capacidad de cumplir su mandato sin trabas en su construcción institucional, con absoluta independencia técnica y funcional, administrativa y financiera y con un presupuesto asegurado para cumplir adecuada y eficazmente con su mandato.

También hacemos algunas sugerencias respecto a las remociones para que se respeten las reglas del debido proceso y se establezcan taxativamente las razones por las cuales una persona puede ser removida, por incompatibilidad, por incapacidad probada al desempeñar sus funciones. Además, es imprescindible otorgar a la persona removida las garantías de un recurso efectivo ante un tribunal independiente imparcial para cuestionar su remoción.

El mencionado Consejo tiene competencias que se superponen con las de otras instancias que se crean y con las de otros organismos existentes y la sugerencia al respecto es compatibilizar. Por ejemplo, el literal c) del artículo 61 establece que le corresponde "Fiscalizar el respeto a los derechos de las personas;", lo que también es competencia de la Ursec y de la INDDHH. Entonces, como sabemos que hay varios organismos en juego y sabemos que están en juego cuestiones de Derecho Administrativo, la superposición de atribuciones puede generar confusión y conspirar contra la efectiva protección de los derechos que se pretende promover. Quizás sea necesario revisar esas atribuciones para armonizarlas, estableciendo a quién corresponde actuar en cada caso, efectuando las modificaciones y derogaciones necesarias.

Las limitaciones a la libertad de expresión deben pasar un test para ser admitidas en una sociedad democrática. La amplia gama de sanciones establecida por la ley exige al Estado probar que los requisitos fueron cumplidos y que se aplican sanciones por los que no se cumplieron. El catálogo de infracciones impuesto por la ley y las sanciones que impone deben cumplir esos requisitos y, en ese sentido, si aplica las sanciones, el Estado debe demostrar que fueron imperiosas, oportunas e indispensables.

El artículo 99 establece las excepciones de ciertos requisitos a las personas jurídicas cuando se trate de servicios de comunicación audiovisual que hayan obtenido con anterioridad a la vigencia de la ley la licencia o autorización correspondiente. Es comprensible no limitar la capacidad de operar de los servicios existentes; sin embargo, hay algunos requisitos como los establecidos en el artículo 97, que deberían ser exigidos al menos después de un tiempo razonable, y para la renovación, el cumplimiento de todos los requisitos e incompatibilidades para personas jurídicas y físicas.

En cuanto a la creación del Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisuales, la Institución entiende que muchos de los cometidos establecidos ya se encuentran regulados en la propia competencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a través de la Ley Nº 18.446. Se propone entonces revisar y ordenar en forma explícita y razonable dichos cometidos y que se establezca que la Institución estará dotada de los recursos necesarios que le permitan cumplir eficazmente el mandato conferido con autonomía no solo técnica, sino administrativa y financiera. Será la Institución la que dispondrá cuál es el mejor diseño para llevar adelante los cometidos asignados, pudiendo contemplar la creación de una Relatoría, como ha sido propuesto por algunos sectores que han comparecido ante esta Comisión. En este sentido, nos preocupan los tiempos presupuestales. Si se aprobara el proyecto y se establecieran estas competencias para la Institución, habría que tener en cuenta que nosotros tenemos un presupuesto limitado y debemos contar con los recursos necesarios. Habrá que contar con la capacidad de remover la primitiva ingeniería institucional para asumir esta responsabilidad con eficacia. Se debe asegurar que el órgano -en este caso, nuestra Institución- al que se les brindan esas competencias tendrá la capacidad y la independencia para afrontarlas. De lo contrario, podría ser un fracaso que ninguno de nosotros queremos.

La Institución comparte la exigencia de un Código de Ética Público. Hay posturas que establecen que los medios deben tener libertad de definir los códigos de ética. De todos modos, es importante que se fomente la existencia de un Código de Ética Público.

También tenemos algunas sugerencias en torno a los porcentajes de la televisión para abonados. En ese sentido, recogemos unas observaciones de la Coalición para una Comunicación Democrática, que están en el material que les dejamos.

Finalmente, llama la atención que no se prevea un procedimiento reglado y transparente para el otorgamiento de la publicidad estatal atendiendo a la importancia fundamental que la misma tiene en la financiación de los miedos. Quizás sea interesante tener presente la educación para los medios o pensar en una discusión al respecto, por cuanto este tema fue tratado y se arribó a un consenso en el Comité Técnico Consultivo. Además, esa es una preocupación en materia de libertad de expresión de la comunidad internacional y tenerla en cuenta podría complementar muy bien este proyecto de ley.

Quedamos a la orden para cualquier duda que quieran aclarar.

SEÑOR MICHELINI.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia de la licenciada Mariana González Guyer y de la doctora Ariela Peralta, integrantes del Directorio de la Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo. Engalana esta Comisión y a la Cámara de Representantes contar con un informe previo de esta Institución en el marco del análisis de un proyecto que, naturalmente, tiene sustantiva importancia.

Muchas veces, escuchamos observaciones o críticas relativas a las dificultades en la legislación. Creo que con este proyecto queda demostrado que se ha hecho una consulta previa, amplia, importante y masiva en cuanto a sus contenidos y formas.

Naturalmente, toda obra legislativa es perfectible. Ayer, en la Cámara, durante la discusión de una ley que no ha tenido el impacto que debería en la opinión pública, como es un nuevo Código Aduanero, pero que naturalmente tiene importancia, algunos hacíamos observaciones sobre cuestiones de estilo que después van a impactar sobre la vida cotidiana de los habitantes. Esto ocurrirá más aún tratándose de un proyecto de ley sobre Servicios de Comunicación Audiovisual al que, curiosamente, algunos intentan poner el mote de ley de medios, cuando en realidad el nombre técnico es este que referí. Como decía, toda obra legislativa es perfectible. Este proyecto de ley va en el sentido de ser casi como el plano de un arquitecto, un croquis, un ayuda memoria, a través del que se intenta plasmar en el papel lo que después será la propuesta definitiva.

Respecto de este proyecto, quería formular dos preguntas concretas. Una tiene que ver con el artículo 78, que figura en el Capítulo IV, "Ombudsman de los Servicios de Comunicación Audiovisual". En ese artículo se hace una referencia a la Institución aquí presente. La pregunta es si no alcanzaría solo con el artículo 78, evitándonos así cuatro artículos. Lo digo además, desde la perspectiva de que cuanto más escribe el legislador, más posibilidades de error tiene, y después se generan contradicciones al identificar la ley aplicable, es decir, si es esta ley -que creo que se va a aprobar; aspiro que con el máximo de los respaldos políticos posible- o si es la Ley original de Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. También quisiera saber si, en definitiva, no se podría solucionar esta ampliación de cometidos, más allá de que tomo nota de las observaciones presupuestales, que sabemos que es parte del asunto. A los efectos de ratificar las voluntades políticas debe haber una asignación presupuestal o, en términos más concretos, un cheque. De lo contrario, esas voluntades políticas solo serán declarativas.

Entonces, la pregunta es si no sería sencillo decir: "La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo funcionará con un ombudsman y creará un relator especial sobre los contenidos y alcances de esta ley". Así evitaríamos incluir cuatro o cinco artículos, que creo que serán sobreabundantes y van a confundir.

La segunda pregunta es sobre el Código de Ética, aunque no tengo presente al artículo concreto. Nosotros no hemos escuchado críticas en cuanto a la existencia de Códigos de Ética Públicos. La crítica que hemos escuchado es que la ley establece un mecanismo supletorio en relación a estos códigos de conducta. La legislación uruguaya -que no he visto que haya sido cuestionada en ese sentido- impone mecanismos para que los integrantes de una determinada profesión -es el caso de los médicos- establezcan su código de ética. Es decir que les da un canal, pero en realidad no es un código de ética individual, sino colectivo, en base a determinados mecanismos y si no se asume ese código de ética, no se puede ejercer la profesión; así de sencillo.

La pregunta es si no hay sanción o si la sanción es aplicar un código de ética. Tal vez sería algo para pensar, pero la pregunta es si en realidad no deberíamos ir a un código de conducta profesional, que tiene alcance más limitado, sobre bases más amplias, a fin de evitarnos esta cuestión, para que no haya algo supletorio. El que no tenga un código de conducta profesional, recibirá una observación de la audiencia, de la unidad que en definitiva supervise, pero no se le impone un código alternativo.

Disculpen la larga introducción, pero como no estuve presente en las últimas reuniones de la Comisión, esto va a cuenta de lo que omití expresar en ellas.

Gracias.

SEÑOR ABDALA.- Me sumo a la bienvenida a las representantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Voy a expresarme muy brevemente, sin ánimo de abusar del tiempo de esta Comisión, a la que pertenezco como delegado de sector pero, en este proceso legislativo, he estado prácticamente ausente, en función de que me he dedicado a atender la actividad de otras Comisiones y no me creo en el derecho de abusar de la generosidad de los colegas.

Simplemente, quiero hacer una reflexión sobre la base de la exposición de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y me sumo a lo que expresaba el señor Diputado Michelini en el sentido de que todos ponderamos, de manera satisfactoria, y valoramos especialmente el agregado de valor técnico y la jerarquización que representa para el trabajo parlamentario la presencia de esta institución.

Sobre la valoración general del proyecto, me queda claro que hay una mirada, en términos generales, que es favorable, sin perjuicio de algunas advertencias, recomendaciones o señalamientos vinculados con el riesgo de la imprecisión en los términos a la hora precisamente de avanzar en el camino, nada menos, que de introducir limitaciones o servidumbres a la libertad de expresión. En ese sentido, se habló de las cláusulas abiertas, los términos vagos.

Desde el punto de vista de los bienes jurídicos que están en juego y del valor de la libertad de expresión para el sistema democrático, parece difícil advertir qué es lo principal y qué lo accesorio o qué es lo central y qué lo subsidiario, en un análisis de estas características porque entiendo -tal vez se pueda compartir este razonamiento- que la indeterminación o la excesiva vaguedad en la definición de las limitaciones, eventualmente, puede llevarnos a la conclusión de que los buenos propósitos o, en tal caso, la valoración general positiva que tengamos del proyecto de ley empiece a relativizarse, mediatizarse o distorsionarse de manera peligrosa.

Estamos frente a una ley exhaustivamente reglamentarista y particularmente en lo que se refiere a la armonización de derechos -es decir, a los capítulos referidos, por ejemplo, a la armonización de la libertad de expresión y los derechos de niños y adolescentes-, notoriamente hay una serie de definiciones que, por lo menos, podríamos discutir si son de la suficiente precisión para advertir que nos alejan de todo riesgo de lesionar severamente la libertad de expresión. Esto es materia discutible, pero está claro que hay conceptos por los que después las distintas visiones subjetivas pueden definir resultados diferentes.

En la perspectiva de esta recomendación de la Comisión Interamericana -es decir, en la perspectiva de establecer límites que puedan ser legítimos a la libertad de expresión, pero siempre que haya definiciones claras y precisas-, creo que caminamos por un pretil o límite bastante complejo y riesgoso. Está claro, como aquí se mencionaba, lo relativo a la apología del odio, la incitación al racismo o la pornografía infantil, específicamente como concepto. Parece más claro encapsular eso en una definición jurídica y que no ofrezca mayores riesgos de duda sobre de qué hablamos cuando nos referimos a eso.

Ahora bien, el concepto de violencia excesiva y, sobre todo, referida especialmente a determinadas situaciones y todo lo que viene después, por ejemplo, en el artículo 31, desde mi perspectiva, nos va adentrando en un terreno bastante más resbaladizo y, por lo tanto, bastante más peligroso. Además, me parece que todo esto puede llegar a acrecentar la preocupación de quien analiza e interpreta esta norma en la medida en que quien deberá juzgar todo esto es un organismo específico, que más allá de su ubicación institucional -lo cual es discutible-, en todo caso, actuará como delegado de la sociedad, como representante de los Poderes Públicos y determinará en cada caso particular si se configuran o no -muchas veces aplicando valoraciones subjetivas muy honestas, pero subjetivas al fin- las hipótesis que en estos artículos se prevé.

Por lo tanto, simplemente formulo esta reflexión en términos de que advierto que esquemáticamente se nos dice que el proyecto es un buen aporte, pero al mismo tiempo nos señalan que tengamos cuidado con determinadas definiciones y términos que, por otra parte, hacen referencia a toda una casuística y una reglamentación demasiado exhaustiva que aquí se prevé. Me pregunto en qué medida, si eso no se resuelve bien, podríamos llegar, inclusive, a frustrar los buenos objetivos y, eventualmente, hasta la buena intención que esté detrás de esta propuesta que se está analizando.

Esa es la consideración general que queríamos hacer. A partir de esto solicitamos un comentario a las Directoras presentes.

SEÑOR DE SOUZA.- Doy la bienvenida a los invitados. Les agradezco especialmente porque nos dignifican con su presencia y con su informe en esta área.

Curiosamente, tengo una visión diferente a la de mi compañero, el Diputado Abdala, en cuanto a la impresión general que me ha quedado del informe presentado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Si bien él encontró que en general este informe parece de aprobación o, en un principio, de acuerdo con el proyecto de ley, creo que las salvedades que se le hacen más bien nos hacen pensar que están de acuerdo con que exista un proyecto de ley, pero no este. Cuestiones como la judicialización, el hecho de que el Poder Judicial deba tomar determinadas resoluciones y decisiones, son esenciales en la naturaleza del proyecto. Y se hace una cuestión principal de esto. Lo mismo ocurre con otras salvedades que son de importancia. No voy a mencionar todas porque nos extenderíamos mucho pero, por ejemplo, al final del informe, señalan: "[...] llama la atención que en una regulación tan minuciosa de los medios de comunicación audiovisual no se prevea asimismo un procedimiento reglado y transparente para el otorgamiento de la publicidad estatal, atendiendo a la importancia fundamental que la misma tiene en la financiación de los medios". Asimismo, el hecho de despolitizar partidariamente el Instituto, haciendo referencia a que la elección de autoridades debería hacerse en tiempos separados con respecto a las elecciones políticas -recogiendo, en general, posturas de organismos internacionales que debaten sobre la materia-, constituye una observación a este proyecto, que me hacen pensar que hay bastante discrepancia.

Tratando de profundizar la búsqueda de libertad, de igualdad, de ecuanimidad -creo que ese es el objetivo-, sobre este punto de falta de regulación de la publicidad estatal, creo que el bien jurídico que se busca tutelar, el destinatario de todo esto, que es la persona individual, el televidente, el radioescucha, el destinatario de todos estos medios de difusión, tiene que ver garantizada la posibilidad de todas las fuentes de información de una manera libre e igualitaria, de todas las campanas, de todas las visiones, razón por la cual es muy importante no solamente la publicidad estatal sino el uso de los medios estatales. Así como hace un rato se hablaba de que en Francia son muy estrictos en el sentido de que cada sector político, cada partido político tiene determinado tiempo y no unos más y otros menos, las cadenas televisivas que se utilicen para mostrar los logros de un partido, de un sector o de un Gobierno, determinado éxito o no que puede haber tenido una empresa pública, por ejemplo, Antel -vamos a referirnos a Uruguay-, también deberían ser utilizados de esa manera. Vamos a profundizar realmente en la igualdad y en los derechos que tiene el consumidor de recibir todas las campanas.

La pregunta concreta es si en esa área de la defensa que debemos hacer del consumidor final, del destinatario de todo este tipo de actividades, debería incluirse alguna norma, alguna previsión -en el mismo sentido que la judicialización del proceso, dado que no corresponde al Poder Ejecutivo que, en definitiva, tiene el derecho de abocarse inclusive a la resolución del Consejo que se crea o de la publicidad estatal-, un tratamiento específico, una visión particularmente destinada a implementar la igualdad de derechos y oportunidades que debe tener todo el mundo de llegar al destinatario final.

SEÑORA PERALTA.- Muchas gracias por sus preguntas, que son muy interesantes y nos ayudan a dar lo mejor de nosotros y pensar con ustedes.

El señor Diputado Michelini nos preguntaba con respecto al artículo 78. Los artículos anteriores al 78 establecen las potestades del futuro Ombudsman y el artículo 78 expresa que el órgano encargado será la Institución. Cuando llegamos a la descripción de muchas de las competencias y vemos lo que tendrá que atender, advertimos que muchas de ellas son las que ya tiene la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Si revisamos la ley de creación de la Institución, vemos que dentro de sus potestades está la promoción y protección de los derechos humanos. Asimismo, se establecen específicamente todas sus funciones, como las relativas a los informes parlamentarios y demás. En la práctica, cuando un individuo se acerca a la Institución denunciando que hay una presunta violación de derechos, allí está incluida la libertad de expresión, el acceso a la información y demás. Quizás hay una cantidad de puntos más específicamente detallados, pero están dentro de la competencia general y algunas, inclusive, están reguladas por la ley de creación de la Institución.

Ustedes son los legisladores, no nosotras. Ustedes son los que tienen el aprendizaje teórico y práctico, esa especialización y esa enorme responsabilidad con los individuos que habitan el país, pero es verdad que, a veces, extenderse demasiado puede ser más complicado a la hora de la interpretación. Todos los que desde

distintas capacidades trabajamos con legislación y protección de derechos lo sabemos. Por eso, en ese sentido sugerimos alguna revisión.

Queremos ser fieles a lo que decidió el Consejo Directivo sobre el punto del relator o la relatora. En el estadio institucional en el que estamos y ante la posible aprobación de este proyecto de ley, si se atribuyen estas competencias a la Institución, nos gustaría tener el tiempo como para decidir cuál es la mejor manera o cómo podemos llevar a cabo esa función. Puede ser un relator o una relatora. Puede ser que en ese momento establezcamos que en la ingeniería muy ilimitada de la estructura institucional que tenemos haya otras maneras. Necesitamos el tiempo suficiente como para poder tener esa capacidad. Por eso decíamos que quizás sea bueno que la Institución tenga los recursos. Les proponemos que piensen en esto -lo decimos con absoluta confianza y sinceridad- porque puede ser un fracaso para el objetivo que se busca y para las capacidades si la Institución no puede dar esto por las razones que sea: por falta de recursos humanos, de especialización, de operatividad, etcétera. Con los recursos, vería cómo organizarse.

Por otra parte, se ha discutido imponer un código a cada uno de los medios. La referencia a la conducta profesional -que recién se planteó- parece interesante, sobre todo, teniendo en cuenta algunas discusiones que se han dado en torno a la ética profesional y el contenido de ese concepto.

En cuanto a lo que planteaba el señor Diputado Abdala -agradecemos sus apreciaciones-, debemos decir que nos basamos en ese test para evaluar las limitaciones a la libertad de expresión por la razón que sea, por el motivo loable que sea. Lo cierto es que existe la posibilidad de limitarla; eso es absolutamente válido. Una enorme variedad de Estados de distintos continentes y regiones, y con diferente historia, han regulado los servicios de comunicación. Inclusive, algunos se han extendido en regulaciones más extensas. Hay Estados que regulan muchísimo y, otros, que lo hacen en menor medida. Entonces, esta no es una invención de este Parlamento sino que se trata de algo que ya existe. El Estado tiene esa potestad y se entiende que es en pos del pluralismo.

Con respecto a los discursos prohibidos y a las poblaciones protegidas, debemos analizar la legislación nacional relativa a la protección y tratar de estar acordes para no ser muy extensos, vagos o imprecisos y que después la decisión final sea arbitraria, aunque de buena fe. Este tema está muy unido a la importancia del órgano de contralor. Todos sabemos que las personas y los gobiernos pasan y que debemos estar seguros en ciertas áreas para fortalecer la democracia. En este sentido, es fundamental tener un órgano de contralor independiente, con aceptación pública, con pluralidad y con posibilidad de control. Por ejemplo, si una persona es removida, debe existir un recurso efectivo, o sea: debe contarse con todas las cuestiones del debido proceso.

La independencia técnica y política del gobierno de turno también va a ser importante a la hora de interpretar los discursos prohibidos y de tener en cuenta las poblaciones protegidas. Me parece que en este punto se debe buscar una armonía con las leyes y con los tratados vigentes. Uruguay ha utilizado algunas fórmulas que figuran en otras leyes que de repente podrían ser tenidas en cuenta en este caso.

El horario para los niños y adolescentes -hay otras protecciones respecto a discriminación, etcétera- es algo que se utiliza universalmente.

Por otra parte, estamos de acuerdo con lo que expresó el Relator de Naciones Unidas. Precisamente, en alguno de nuestros primeros proyectos para venir a la Comisión hacíamos referencia a la importancia de no limitar las noticias. En todo caso, habrá que hacer un "disclaimer" o alguna especie de filtro sobre el horario. Además, si no me equivoco, el proyecto solo hace referencia a las noticias nacionales. Pensamos que debería extenderse a las mundiales. Inclusive, creo que aquí se puso el caso de lo que sucede en Siria.

Entonces, hay que hacer un balance importante. Si bien se debe cumplir con la obligación de controlar los horarios, sería conveniente establecer ciertas cláusulas, entre otros, para los noticieros.

Además, el proyecto establece algunas reglamentaciones -que se pueden coordinar- a fin de no generar modelos o hacer incitaciones. Existen diferentes formas de hacer esto; hay que buscar el vocabulario adecuado.

Lo cierto es que no se puede coartar una noticia que para el mundo en general o para la pequeña comarca en que vivimos es importante; no se puede tapar el sol con las manos.

Concretamente, el Consejo Directivo entiende que el proyecto está en consonancia con la normativa nacional e internacional en la materia, así como con los desarrollos más recientes en cuanto a la libertad de expresión y al acceso a la información sin discriminación. La Institución entiende que esta es una buena oportunidad para hacer algunos aportes -podrán tomarlos o no- que enriquezcan el debate y, quizá, mejoren la normativa a aprobarse. Nos referimos solamente a aspectos que son propios de nuestro mandato y no a cuestiones prácticas o técnicas que escapan a nuestra especificidad institucional. Entendemos que los Estados tienen la potestad de regular la actividad de radiodifusión. En este sentido, existe una cantidad de normativa y estándares a tener en cuenta. Creemos que, en términos generales, este proyecto no la lesiona. Hicimos algunas observaciones sobre cuestiones que nos parece que se pueden mejorar como, por ejemplo, la relativa a la publicidad estatal. Sin embargo, ustedes son los que conocen los tiempos parlamentarios y los tiempos en los que buscar los consensos políticos

Por otra parte, planteamos la posibilidad de pensar sobre las sugerencias que hacemos en cuanto a la publicidad estatal para determinar si esta es la oportunidad de actuar o no. De todos modos, estamos en consonancia con establecer una política en ese sentido.

En cuanto a la educación de los medios, quiero decir que universalmente se apuesta a ella porque contribuye enormemente a que este tipo de leyes tengan una mejor aplicación tanto por parte de los operadores de los medios como de quien recibe la información. Debemos tener presente que todos nosotros difundimos y recibimos información. La educación de los medios nos ayuda a estar más informados, a tener acceso a más diversidad, a tener mucho más poder y a tener criterio de elección individual y colectiva. De esta forma, se contribuye a la construcción de una sociedad transparente, pluralista y democrática.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Les agradecemos las preguntas y los comentarios que han formulado.

La doctora Peralta ha desarrollado el tema porque lo conoce profundamente. Estos asuntos requieren determinadas especialidades. En nuestro caso, la doctora Peralta es la que tiene ese saber.

Esperamos que las sugerencias que hemos hecho puedan enriquecer el análisis de esta iniciativa. Les deseamos mucha suerte en esta discusión, que va a ser ardua y compleja, pero que tiene mucho para aportar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como ya dije, con esta delegación estamos cerrando la lista de visitas que la Comisión ha tenido. También quiero informar que en este tiempo recibimos a cuarenta y ocho delegaciones, todas de altísima representatividad. En todos los casos nos han dejado elementos muy importantes para trabajar y para reflexionar sobre el proyecto de ley que estamos analizando. Sin ninguna duda, estos aportes van a significar cambios en el proyecto original.

También quiero decirles que esta tarea fue posible -que en su momento, si bien nos comprometimos a ello, parecía difícil de lograr- gracias al esfuerzo de todos los miembros de la Comisión, fijando días y horarios especiales de trabajo, pero fundamentalmente -quiero dejarlo sentado en la versión taquigráfica-, al trabajo de la Secretaría de la Comisión. Sin el aporte de sus integrantes hubiera sido absolutamente imposible llevar adelante el trabajo hasta esta etapa, ya que coordinar a todas las delegaciones fue una tarea dificultosa, considerando que todas tenían compromisos, horarios y agendas que cumplir

Por lo tanto, señalo con satisfacción que hemos llegado a esta etapa.

La semana que viene recibiremos al Ministerio de Industria, Energía y Minería para cerrar el círculo de visitas, el cual comenzó con su presencia presentando el proyecto original. Luego de ello, nos abocaremos a un trabajo que será arduo, complicado y también muy provocativo desde el punto de vista intelectual, que será el análisis del articulado del proyecto y de las modificaciones que sufrirá.

Por otra parte, quiero señalar que analizar este tema ha dejado a todos los integrantes de la Comisión una riqueza que va mucho más allá de la temática específica. Además, su tratamiento nos ha abierto una cantidad de puertas que, sin ninguna duda, vamos a tener que traspasar, tengamos esta ley o no. Sin duda, en el trabajo de la Comisión quedó claro -les pido que revisen las versiones taquigráficas- que una cantidad de dificultades, problemas y temas planteados son independientes de la existencia o no de esta ley. Por lo tanto, más allá de que aprobemos esta iniciativa o no lo hagamos -vamos a trabajar por su aprobación- la información obtenida nos obligará a seguir trabajando, por ejemplo, en la publicidad oficial, que es un tema

que tenemos pendiente y una deuda que tiene el país. Por supuesto, este tema tiene mucho que ver con la libertad de expresión y con la igualdad de oportunidades, y debemos legislar en ese sentido; será ahora o después, pero debemos hacerlo. También tendremos que abocarnos al estudio de una cantidad de temas más, considerando que los cambios tecnológicos, permanentemente, nos ponen desafíos por delante.

En realidad, fue una casualidad que la Institución Nacional de Derecho Humanos y Defensoría del Pueblo fuera la última delegación en ser recibida por esta Comisión, pero creo que también fue un hecho significativo.

Solo nos resta comprometernos con el trabajo que tenemos por delante, el cual no es menor, ya que debemos analizar toda la documentación que tenemos y empezar a tomar decisiones que, en definitiva, es parte de nuestro trabajo.

Agradecemos la presencia de las señoras representantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Se levanta la reunión.